



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**EVALUACION DEL IMPACTO DEL MODELO ESTANDAR DE CONTROL
INTERNO (MECI) COMO HERRAMIENTA DE GESTION PARA ALGUNAS
ENTIDADES PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE PALMIRA**

**IMPACT ASSESSMENT OF INTERNAL CONTROL STANDARD MODEL (MECI)
MANAGEMENT AS A TOOL FOR CERTAIN PUBLIC BODIES OF THE CITY OF
PALMIRA**

JOHANA CARDENAS MAPURA

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MANIZALES
FACULTAD DE CIENCIAS Y ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN CON ÉNFASIS EN
GESTION EMPRESARIAL**

Año 2012

**EVALUACION DEL IMPACTO DEL MODELO ESTANDAR DE CONTROL
INTERNO (MECI) COMO HERRAMIENTA DE GESTION PARA ALGUNAS
ENTIDADES PÚBLICAS DE PALMIRA**

**IMPACT ASSESSMENT OF INTERNAL CONTROL STANDARD MODEL (MECI)
MANAGEMENT AS A TOOL FOR CERTAIN PUBLIC BODIES OF THE CITY OF
PALMIRA**

JOHANA CARDENAS MAPURA

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister En Administración

Director:
Camilo Álvarez Payan

Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales
Facultad de Administración
Maestría En Administración Con Énfasis En Gestión Empresarial
Cohorte Palmira, Colombia
2012

CONTENIDO

	Pág.
Lista de figuras	VII
Resumen	IX
Abstract	XI
Introducción	1
1. Capítulo 1. Contexto y problema de investigación	5
1.1 Planteamiento del Problema	5
1.1.1 Planteamiento y formulación del problema	5
1.1.2 Armonización del Sistema de gestión de calidad y sistema de control interno ..	7
1.2 Objetivos	11
1.2.1 Objetivo General	11
1.2.2 Objetivos específicos	11
2. Capítulo 2. Marco Teórico	13
2.1. Marco de referencia y estado de arte	13
2.2. Referencia histórica del control interno en Colombia	16
2.3. Marco conceptual	19
2.3.1 Modelo estándar de control interno - MECI	21
2.4. Sistema	33
2.4.1 Sistema de gestión	35
2.4.2 Control organizacional	37
2.4.3 Cultura organizacional	39
2.4.4 La estructura organizacional	47
3. Capítulo 3. Metodología	51
3.1 Metodología	51
4. Capítulo 4. Análisis y discusión de la información	55
4.1 Análisis y discusión de la información obtenida en las entrevistas	55
5. Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones	77
5.1 Conclusiones del estudio	77
5.2 Recomendaciones	80

<u>A Anexo: Entrevista 1</u>	83
<u>B Anexo: Entrevista 2</u>	85
<u>Bibliografía</u>	93

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1: El ciclo PHVA	8
Figura 2-1: Modelo MECI	30
Figura 2-2: Por qué implementar un Sistema de Gestión.....	36
Figura 2.3: El Sistema del comportamiento organizacional.....	43
Figura 3-1: Ejemplo de las fases del Programa Atlas Ti	54
Figura 4-1: Descripción gráfica de los pasos para la implementación del MECI en la primera etapa.....	56
Figura 4-2: Sobre la etapa No. 1 Planeación del diseño e implementación del MECI	59
Figura 4-3. Falencias en las etapas para la implementación del MECI	63
Figura 4-4: Implementación del MECI en la Personería, Contraloría y Secretaría de Hacienda según los funcionarios de cada entidad	66
Figura 4-5: Implementación del MECI como Herramienta de Gestión en la Personería, Contraloría y Secretaría de Hacienda	69
Figura 4-6: Componentes del MECI como Herramienta de Gestión para la Entidad	74

Resumen

Este documento permite visualizar una evaluación del impacto de la implementación del MECI (Modelo estándar de control interno), en algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira (La Contraloría, la Personería, La Secretaria de Hacienda). El Modelo Estándar de Control Interno que se establece para las entidades del Estado, proporciona una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación de su entidad, que trata de solucionar los problemas de ausencia, de reglamentación y claridad que se vienen presentando en materia de control interno en todas las entidades del sector público. Hoy día, las entidades públicas están obligadas a implementar herramientas de control como el MECI; sin embargo todas ellas no lo implementan de manera adecuada incumpliendo así con el espíritu de la norma, y por ende del control como tal. Buscan simplemente cumplir un requisito sustentado en un acto administrativo que está lejos de ser útil y funcional para la entidad. Se hace necesario realizar el siguiente estudio descriptivo que llegue a dar respuesta al siguiente interrogante **¿Qué impactos ha traído la implementación del MECI en algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira? ¿Se ha implementado como una herramienta de gestión útil?**

Para la realización del siguiente estudio, la metodología se afrontó desde métodos cualitativos asentados en un estudio de caso de tres entidades públicas de la ciudad de Palmira y como instrumento se aplicaron dos entrevistas estructuradas para obtener respuesta a la pregunta del estudio, Se encontró que la implementación del MECI como herramienta de gestión en estas tres entidades no revela un impacto significativo debido a que no se realiza un proceso de sensibilización ni apropiación de esta herramientas de gestión oportuna y adecuada, propiciando en sus entidades una cultura organizacional de aparente cumplimiento a las normas del Estado colombiano sin hacer estos procesos realmente en sus entidades.

Palabras claves: Control interno, Sistemas de gestión, Cultura organizacional, control de la gestión, Herramienta de gestión.

Abstract

This document allows you to display an evaluation of the impact of the implementation of MECI (Standard Model of internal control), in some of the public entities (Contraloria, Personeria, Secretaria de Hacienda) of the city of Palmyra. Understanding the Standard Model of Internal Control is set to state entities, provides a structure for the strategy control, management and evaluation of its organization, which seeks to solve the problems of lack of regulation and clarity that have been presented in terms of internal control in all public sector entities. Although in modern times public entities are required to implement control mechanisms such as MECI; Needless to say all of them do not adequately implement them in breach of the spirit of the law, and thus control as such, just looking to meet a requirement supported by administrative act that is far from simple and functional for the entity itself. This is why it is interesting to the next topic of study to generate the following question, what impact has the implementation of the MECI brought in some public institutions in the city of Palmira? Is it implemented as a useful management tool?

To carry out the following study, the methodology is based on qualitative methods settled on a case study of three public entities of the city of Palmyra as the instrument used two structured interviews to obtain an answer to the question of the study, found that the MECI implementation as a management tool in these three entities does not reveal a significant impact because a process is not done raising or appropriation of these tools timely and appropriate management, leading organizations in their organizational culture apparent compliance with the rules of Colombian government actually doing these processes in their organizations.

Keywords: Internal Control, Culture, control, tool management, self control, self management, self assessment.

Introducción

Los continuos procesos de cambio crean la necesidad cada vez más urgente de revisar y reestructurar los modelos administrativos de las organizaciones, con miras a alcanzar estados superiores de efectividad en todos sus procesos. Es por esto que el estado colombiano apoyado en su Constitución Nacional ha realizado reformas sustanciales, dejando claro que es necesario legislar sobre dos aspectos muy importantes como lo son el control fiscal y el control interno.

Este estudio se concentra en el Control Interno del sector público, definido como un mecanismo que incluye un conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación adoptados por una entidad; los cuales tienen como finalidad pretender que las actividades, operaciones y procesos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, que permitan el cumplimiento de metas y objetivos previstos en la misión, visión institucional.

El Control Interno se origina en la Constitución de 1991 con el fin de buscar mayor eficacia e impacto del Control Interno en las entidades. El Departamento Administrativo de la Función Pública promovió la adopción e implementación de este modelo acogido por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, y expiden el Decreto 1599 de 2005 “por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005”: El conjunto de principios, fundamentos, reglas acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos ordenados entre si y ligados a las personas que conforman una organización pública, se constituye en un medio para lograr el cumplimiento de su función administrativa, sus objetivos y la finalidad que persigue, se genera así eficiencia y efectividad en la respuesta ante los diferentes públicos o grupos de interés que debe atender, es por eso que este modelo bien entendido, bien transmitido, bien dirigido se convierte en tema de interés para las entidades pública de lo cual resulta

interesante el siguiente estudio **¿Qué impactos ha traído la implementación del MECI en algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira? ¿Se ha implementado como una herramienta de gestión útil?** Tema respaldado en un marco teórico que describe estudios ya realizados sobre la importancia del control interno en las organizaciones; de autores como Montenegro (2002), Hernández (2003), J.A. Cashin, P.D. Neuwrith y J.F. Ley (1984) entre otros

En el capítulo 1 se hizo referencia al proceso de formulación del modelo estándar de control interno MECI en nuestro país. Se describen las primeras experiencias y percepciones de algunas entidades con este modelo, para luego elaborar la pregunta de investigación y definir los objetivos tanto el general como los específicos que lleven a responder a la pregunta problematizadora.

En el capítulo 2 se aborda el marco teórico donde se mencionan algunos estudios sobre el control interno, luego se realiza un recorrido histórico sobre el control interno en Colombia, se señalan los avances frente a este sistema, se enfatiza como lo más importante es crear, una cultura de gestión transparente en las entidades del estado. El marco conceptual se apoya en diferentes conceptualizaciones y prácticas institucionales sobre control interno. Concluyendo que el control interno es fundamental para la administración de una organización. Es la herramienta que permite una gestión eficaz y responsable y lleva a las organizaciones a sostenerse en los criterios de calidad para lograr un equilibrio óptimo entre su administración y sus fines. En esta parte también se describe la estructura del MECI y los modelos en los cuales se basaron para su construcción. Por ultimo se hace referencia al marco teórico sustentado desde la teoría de sistemas y enfoques culturales que se centran en la gestión del control.

En el capítulo 3 se desarrolla La parte metodológica, donde se presenta el tipo de estudio, la muestra como un estudio de caso de tres entidades públicas de la ciudad de Palmira (La Contraloría, la Personería y la Secretaria de Hacienda) y el instrumento utilizado para analizar la información.

En el capítulo 4, se analiza la información obtenida, en la investigación cualitativa y se plasman las conclusiones de la investigación en el capítulo 5. El capítulo 6 muestra los resultados de la investigación realizada. Finalmente se presenta la relación de la consulta

bibliográfica hecha por el investigador, la que dio el soporte teórico requerido en la presente investigación.

1. Capítulo 1.

Contexto, problema y objetivos de investigación

1.1 Planteamiento del problema

1.1.1 Planteamiento y formulación del problema

El Modelo Estándar De Control Interno se ha formulado con el propósito de incorporar uniformidad de un Marco estándar del Control Interno para entidades del Estado. la Ley 87/93 une los conceptos básicos a un marco de control que la hace aplicable y a una estructura de control única que garantiza su obligatoriedad, fuerza vinculante y uniformidad en su implantación, y respetando las características específicas de cada entidad pública, aborda la dispersión conceptual existente; facilita la gestión administrativa del Estado con plena coordinación entre sus diferentes instancias y niveles, una administración transparente y efectiva en el cumplimiento de su función, para que así las entidades del Estado mejoren su desempeño institucional mediante el fortalecimiento de los procesos de evaluación y de control de calidad que deben llevar a cabo las instituciones a través del Control Interno.

El Estado colombiano a través de la ley 872 del 2003, dio origen a la norma técnica de calidad NTC GP 1000:2004, que determina los requisitos que las entidades públicas deben cumplir para implementar en su interior el sistema de calidad (SGC) y el decreto 1599 del 2005 que adopta el modelo estándar de control interno (MECI) y proporciona a las entidades una estructura para el control de la estrategia, la gestión y la evaluación, al orientarlas hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En la actualidad existe el sistema integrado de gestión, constituido por el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), Sistema de Gestión de Calidad (SGC) y Sistema de Desarrollo Administrativo (SISTEDA), herramientas que de manera armonizada, buscan mejorar la eficiencia y efectividad de los procesos integrando de forma armónica, dinámica, flexible y suficiente el que hacer institucional respecto al cumplimiento de sus Objetivos Estratégicos, Misión, Visión y Política de Calidad entre otros. Veamos cual es la función de cada uno:

El MECI que se constituye en nuestra fuente de estudio primordial en este trabajo, es un Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005 proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, aunque promueve una estructura uniforme, es flexible, se adapta a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran.

SISTEDA: El Sistema de Desarrollo Administrativo es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas, mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

NTCGP 1000:2004: La Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública establece los requisitos para la implementación de un sistema de gestión de la calidad aplicable a la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios. Esta norma está dirigida a todas las entidades, y tiene como propósito mejorar su desempeño y su capacidad de proporcionar productos y/o servicios que respondan a las necesidades y expectativas de sus clientes.

Estas dos herramientas de gestión se convierten en complemento para el MECI porque organiza a todo el equipo directivo dentro de un estilo de dirección unificado, y en ese sentido puede aportar efectivamente para el diseño del Elemento de Control “Estilo de Dirección” del MECI. Este modelo estándar de control interno fue diseñado de tal manera que en la práctica sea un moderno instrumento de gestión, necesario y obligado

para entidades que gerencien hacia la consecución de resultados pertinentes, eficientes, efectivos, como también un instrumento de control de calidad por el cual debe velar y garantizar el Estado y debe constituirse en una herramienta de gestión que permita definir políticas, métodos y procedimientos

- Establecer Acciones
- Crear mecanismos de prevención, control y evaluación
- Mejorar continuamente

El Modelo Estándar de Control Interno – MECI puede generar que las entidades del Estado mejoren su desempeño institucional permanentemente en los procesos de gestión; mediante el fortalecimiento del control en los procesos de evaluación y de la implementación del mismo, para ello, las entidades deberán realizar una evaluación sobre la existencia, nivel de desarrollo o de efectividad de cada uno de los elementos de control definidos, a fin de establecer el diseño, desarrollo o grado de ajuste necesarios para su implantación y mejora; siguiendo las metodologías, procedimientos e instructivos que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) establezca para la implementación del Sistema de Control Interno; como también administrará y distribuirá para todas las entidades del Estado, los instrumentos necesarios para el diseño, desarrollo e implementación de cada uno de los Elementos, Componentes y Subsistemas del Modelo Estándar de Control Interno.

1.1.2 Armonización del Sistema de Gestión de Calidad y Sistema de Control Interno, MECI

Para entender la complementariedad entre el MECI y el SGC, es necesario comprender los aspectos relacionados con los objetivos que cada uno de ellos persiguen para así encontrar su correspondencia, permitiendo facilitar la gestión y el control. Ambos incluyen elementos que se refieren a la realización y control de unas actividades coordinadas que involucran políticas, objetivos, estrategias, estructura orgánica, procesos y procedimientos, desarrollo tecnológico y talento humano de la entidad, Además orientados de manera coherente a satisfacer las necesidades de los usuarios, destinatarios, beneficiarios y a garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados.

Tanto el MECI como la Norma de Calidad NTCGP 1000:2004, contienen elementos

En general el MECI y los otros sistemas de gestión no sólo son disposiciones legales, sino herramientas gerenciales que llevan a realizar un buen desempeño de la función pública.

He aquí algunas conclusiones de entidades estatales con la implementación del MECI:

1. El Comité Interinstitucional de Control Interno de Antioquia CICIA y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia realizaron el Foro “Experiencias de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI1000:2005”, aportaron las valiosas conclusiones, entre ellas:
 - a) No existe aún suficiente experiencia en el país en su implementación.
 - b) Aunque el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha desarrollado valiosos instrumentos para guiar la implementación del MECI1000:2005, muchas organizaciones públicas requieren ayuda de aprendizaje basada en experiencias de otras instituciones para abordar adecuadamente el proyecto acorde a sus diferentes contextos.
 - c) En Antioquia sólo algunas entidades públicas han iniciado su implementación de una forma sistemática.
2. La Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá en su proyecto mejor gestión reunió un grupo de asesores para tratar las experiencias en la implementación del MECI, exposición que hace el doctor Guillermo Alba (Jefe de oficina de control interno de Colciencias), inicia con una breve presentación del MECI y afirma que este sistema se centra en autocontrol y administración del riesgo; el cual debe estar diseñado y adaptado a un sistema de seguimiento y evaluación. Básicamente está creado para el autocontrol, y para garantizar la calidad, que deben tenerse en la gestión, a todo nivel. Y se evidencian algunos obstáculos al control tales como:
 - a) Pasividad en la alta dirección
 - b) Pensamiento que todo anda muy bien
 - c) Concepción que la entidad es la mejor y no tiene punto de comparación.
 - d) Oídos sordos a opiniones de otros.
 - e) Visiones cortas, entre otras

3. El ITA (Instituto Técnico Agrícola De Educación Superior Guadalajara De Buga) en su reporte anual de agosto del 2009, considera que el MECI los llevará a:
- a) Lograr mayor confianza con la comunidad
 - b) ser reconocidos por la calidad del servicio
 - c) Mejorar las relaciones y los métodos de trabajo
 - d) Disminuir errores y fallas internas
 - e) Tener un mejor clima organizacional y ser más competitivos.
4. Asimismo un hecho importante es la experiencia del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) al estudiar la aplicación del MECI en las entidades estatales (septiembre del 2006) resalta que las entidades estatales deben tener claridad cuando emprenden este proceso ideándolo con **“sentido”** y no solamente con un carácter legal obligatorio, porque su implementación **se haría por cumplir una tarea pero sin proponerse impactos reales y significativos**; Quedándose como cumplimiento de obligaciones legales ante entes de control.

Por lo anterior se llega al siguiente interrogante, si el MECI y demás sistemas de gestión son herramientas útiles que ayuda a las entidades del estado a alcanzar sus metas según argumentaciones teóricas y prácticas, entonces **¿Qué impacto ha traído la implementación del MECI en algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira? ¿Se ha implementado como una herramienta de gestión útil?**

La orientación de este Modelo promueve la adopción de un enfoque de operación basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales que hacen parte de un Sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción.

Para ello, las entidades deberán realizar una evaluación sobre la existencia, nivel de desarrollo o de efectividad de cada uno de los elementos de control definidos, a fin de

establecer el diseño, desarrollo o grado de ajuste necesarios para su implementación y mejora. Es por esto que el propósito esencial del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) es orientar a las entidades Colombianas hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de estos a los fines del Estado, siguiendo un modelo estándar que se adapta a la realidad de cualquier entidad.

Se plantea entonces, la realización de este estudio a tres entidades públicas de la ciudad de Palmira, la Contraloría, la Personería y la Secretaria de Hacienda; esperando conocer el proceso de implementación del MECI y si ha sido utilizado como una herramienta de gestión en estas entidades.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General

Evaluar los impactos de la implementación del MECI, como una herramienta de gestión útil en algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Describir como fue el proceso de implementación del MECI en algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira.
- Analizar su proceso de adopción y de implementación del MECI para compararlo con la estructura normativa del mismo.
- Evaluar los resultados de gestión que vienen desarrollando desde la implementación del MECI.

2. Capítulo 2. Marco teórico

2.1. Marco de referencia y estado del arte

Este trabajo de investigación denominado **"EVALUACION DEL IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI) COMO HERRAMIENTA DE GESTION PARA ALGUNAS ENTIDADES PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE PALMIRA"**, está referido específicamente a la Secretaria De Hacienda, La Contraloría y la Personería, entidades que hacen parte de la administración de esta ciudad.

Se ha podido determinar que existen muchos trabajos de investigación referidos al sistema de control interno, pero ninguno refiriéndose a un modelo estándar de control interno donde se midan los impactos que ha traído su implementación.

Uno de los primeros trabajos revisados es el realizado por Montenegro G. (2002), quien se refiere al sistema de control interno como el encargado de examinar las operaciones de las entidades considerando los siguientes aspectos:

- 1) Que los planes y la política general del organismo, así como los procedimientos aprobados para su ejecución, se cumplan de manera satisfactoria.
- 2) Que los resultados de los planes y de la política general respondan en su ejecución a los objetivos perseguidos.
- l) Que la estructura orgánica de la entidad, la división de las funciones y los métodos de trabajo sean adecuados y eficaces.

14 Evaluación del impacto del modelo estándar de control interno (MECI) como herramienta de gestión para algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira

- 3) Que la adopción o revisión de algún plan, política, procedimiento o método, o algún cambio en la estructura básica o en la división de funciones, pudiera contribuir a mejorar el funcionamiento general de la institución
- 4) Que los bienes patrimoniales se hallen debidamente protegidos y contabilizados.
- 5) Que las transacciones diarias se registren en su totalidad en forma correcta y oportunamente.
- 6) Que la entidad se encuentre razonablemente protegida contra fraudes, despilfarros y pérdidas
- 7) Que los medios internos de comunicación transmitan información fidedigna, adecuada y oportuna a los niveles de decisión y de ejecución responsables de la buena marcha de la entidad.
- 8) Que las tareas individuales se cumplan con eficiencia, eficacia, prontitud y honestidad.

En el estudio realizado por Hernández (2003)¹, se plantea que el control ejercido con eficacia coadyuva a la eficiencia y eficacia de la gestión de las instituciones.

El autor encontró que antes de aplicar una reingeniería al sistema de control de las entidades de servicios múltiples, estas entidades no contaban con planes estratégicos, planes de inversiones, documentos normativos internos, manuales de procedimientos, estándares de servicios y otros indicadores, lo que no facilitaba medir y evaluar adecuadamente la gestión de este modelo empresarial.

Afirma Hernández (2003): “el control de haber sido tomado como una actividad obstructiva, pasa a formar parte de la infraestructura de las entidades, el personal comprende la labor, se comienza a comprender al control como parte integrante y culminante de la gestión empresarial, todo lo cual viene llevando a las empresas de servicios múltiples a un verdadero desarrollo en un mundo competitivo y globalizado”

¹ Hernández Celis Domingo (2003) Control eficaz de las Empresas de servicios Múltiples. Lima

En esta cita se entiende que el control con su herramienta la auditoria interna, constituyen verdaderos motores para la gestión de la actividad de las diferentes entidades.

En nuestro caso, los servicios municipales para que tengan eficiencia, eficacia y economía deben ser adecuadamente medidos y evaluados de modo que se pueda realizar la retroalimentación que el caso exige. Ya que así el control no se entenderá como actividad obstructiva sino más bien como constructiva y facilitadora de la gestión óptima de la gestión institucional.

Es por esto que el estudio del Sistema de Control Interno y su influencia en la gestión de las entidades, ha sido una preocupación desde siempre. Desde hace 40 años, J.A. Cashin, P.D. Neuwrith y J.F. Ley (1984)² mencionaron que la expansión de las actividades modernas suma cargas a la dirección de las entidades a la hora de ejercer el control sobre operaciones extensas y complejas.

El incremento en las actividades regulares, la descentralización, y la mayor dispersión geográfica han puesto por sí mismas serios retos al sistema de control interno.

También afirman, que los problemas relacionados con las fusiones y adquisiciones, la diversificación de bienes y servicios, la informática y otras tecnologías, el grado de complejidad alcanzado reclaman una ejecución sobresaliente en todos los niveles del gobierno.

Entonces, se ha hecho necesario delegar responsabilidad y autoridad en numerosos niveles de supervisión. Sin embargo, la responsabilidad de la dirección no termina al asignar ésta pues no se puede delegar la responsabilidad general.

Con la delegación de funciones, la dirección tuvo que encauzar el control a través de especialistas, los auditores internos, para poder mantener la vigilancia sobre la cadena de control de dirección.

² J.A. Cashin, P.D. Neuwrith y J.F. Ley. Manual de auditoría. Barcelona. I.G. Credograp SA. 1984

Es necesario un programa sistemático de revisión y valoración para comprobar que las responsabilidades delegadas han sido bien encausadas y que las políticas y procedimientos establecidos se han llevado a cabo como estaba previsto.

Es imperioso que exista una revisión regular por personal cualificado para determinar que el sistema de control ha sido el adecuado y a través de pruebas constantes, determinar que ha resultado operativamente efectivo, asegurando la integridad del control y de la información.

Se puede deducir, que los antecedentes que se han expuesto están constituidos por aspectos eminentemente normativos y doctrinarios, los que serán conocidos, comprendidos, analizados e interpretados adecuadamente para luego pasar a ser utilizados en el trabajo de investigación

2.2. Referencia histórica del control interno en Colombia

El desarrollo del control interno en Colombia siempre ha tenido importancia en la administración pública. Algunos datos históricos confirman esta aseveración³:

La Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá (S.XVI) tuvo como finalidad mejorar la administración, controlar los territorios y crear los Tribunales de Cuentas que eran como las Contralorías regionales en los Virreinos, Capitanías y Presidencias.

En octubre 23 de 1819 se expide la “Ley Principal Contra Los Empleados De Hacienda”

A finales del siglo XVII aparecen las Oficinas de Contabilidad con las cuales consolidan el Control Fiscal. En 1866 con la ley 68 aparece la Corte de Cuentas quien sustituye a la

³ www.tunja.gov.co oficina asesora de control interno de gestión 2003 de la alcaldía de Tunja.

Oficina General de Cuentas y se dan atribuciones para crear las Contadurías Regionales de Hacienda.

En 1919 se crea el Tribunal Superior de Cuentas que protege el buen manejo del presupuesto y garantiza el empleo adecuado de los recursos de inversión.

El Departamento de Contraloría como ente autónomo e independiente que busca el control técnico sin influencia política, se crea con la ley 43 de 1923.

En 1945 mediante Acto Legislativo número 1, se le dio a la Contraloría el carácter de Auditoria Contable con función fiscalizadora sobre el manejo del Tesoro Público.

En 1958, se reglamento la Oficina Nacional de Contadores y se introdujo la figura fiscal de contador.

En 1975 se expide la ley 20 con la cual se extiende el control fiscal de la Contraloría a los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado.

Con el Decreto Ley 222 de 1983, se mantiene el control posterior en la contratación administrativa.

En la Constitución de 1991, los artículos 209 y 269 establecen que la administración pública en todas las entidades estatales deberá ejecutar métodos y procedimientos de control interno, así como el diseño y organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública.

El artículo 267 de la constitución política le asigna a las contralorías la finalidad de vigilar y evaluar la gestión fiscal del Estado y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

A través de las leyes 42, 80 y 87 de 1993, se dota a los organismos y entidades del Estado lineamientos claros sobre implementación y desarrollo del Sistema de Control Interno, generando un mecanismo para evaluar la calidad, el nivel de confianza, la

18 Evaluación del impacto del modelo estándar de control interno (MECI) como herramienta de gestión para algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira

eficiencia y la eficacia del Sistema de Control Interno del Estado, como también cambiando su concepción de mecanismo de inspección, vigilancia y sanción al de instrumento gerencial.

En la lucha contra la corrupción (1995) se articula el control social ejercido a través de las quejas y reclamos de los usuarios de la administración y el Control Interno asignándole a las Oficinas de Control Interno el deber de vigilar y atender adecuadamente las solicitudes de los ciudadanos.

La normatividad sobre control interno a partir del año 2001 dio mayor contenido técnico con el fin de proporcionar el desarrollo de estrategias institucionales para la implementación integral del Sistema de Control Interno.

El 27 de noviembre de 2001 se reglamenta la rendición de cuentas y determina a las entidades obligadas anexar a la cuenta fiscal el informe sobre el Sistema de Control Interno y el contenido del mismo.

En 2002 se expide la ley 734 “Nuevo Código Disciplinario Único”, en el que se contempla como deber de todos los servidores públicos adoptar el Sistema de Control Interno y función independiente de auditoría interna.

En diciembre de 2003 se expide la ley 872 la cual crea el Sistema de Gestión de la Calidad como herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social.

El Decreto 1599 de 2005, Colombia adopta el Modelo Estándar de Control Interno “MECI” en donde se introducen elementos de gestión modernos basados en estándares internacionales de control interno de probada validez y determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades obligadas.

En la Presentación de estos sucesos históricos se observa el avance que han tenido los Sistemas de control interno en Colombia. Se nota que el estado a través del tiempo ha implementado controles para disminuir la corrupción y permitir introducir al servidor y al

ciudadano en una cultura gerencial de transparencia y eficiencia donde las instituciones públicas cumplan su función en beneficio general y no particular.

2.3 Marco conceptual

El control es un proceso puntual, continuo y eficaz que tiene por objeto comprobar si el desarrollo de los procedimientos se ha efectuado de conformidad a lo planeado y programado en los objetivos. Sobre esta actividad se han planteado muchas y diferentes definiciones, a continuación se realiza una compilación.

El control interno se define ampliamente como un proceso realizado por el consejo de directores, administradores y otro personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable mirando el cumplimiento de objetivos en las siguientes categorías: eficiencia, eficacia y efectividad de las operaciones, confiabilidad de la información financiera, cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables (Mantilla 2003)⁴. Esta definición aunque amplia permite centrarse en lo objetivos específicos de la entidad.

Según Mantilla, se trata de un proceso, es decir, que el control interno no son hechos o mecanismos aislados, ni decretos de la dirección, sino una serie de acciones, cambios y funciones que conducen a alcanzar los objetivos institucionales. Esto por si solo extiende el concepto de control interno más allá de la noción de control financiero, para convertirlo en un sistema integrado de materiales, procesos, procedimientos y personas.

El Control Interno es un sistema por el cual se da efecto a la administración de una entidad económica⁵. En ese sentido, el término administración se emplea para designar el conjunto de actividades necesarias para lograr el objeto de la entidad económica y abarca las actividades de dirección, financiamiento, promoción, distribución y consumo de una empresa, sus relaciones públicas y privadas y la vigilancia general sobre su patrimonio y sobre aquellos de quien depende su conservación y crecimiento.

William Chapman, (1985), define el Control Interno como un programa de organización,

⁴ Mantilla B, Samuel Alberto, Traductor: Control Interno Informe COSO. Bucaramanga, Colombia, Octubre 2003, Tercera Edición

⁵ El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, en el "Examen del Control Interno", Boletín 5 de la Comisión de Procedimientos de Auditoría, México.

conjunto de métodos y procedimientos coordinados y adoptados por una empresa para salvaguardar sus bienes, comprobar la eficacia de sus datos contables y el grado de confianza que suscitan a efectos de promover la eficiencia de la administración para lograr el cumplimiento de la política administrativa establecida por la dirección de la empresa.

En la definición de Chapman, el Control Interno es definido como un plan coordinado que deben seguir las organizaciones para el conocimiento y protección de sus activos, la consecución de información financiera correcta y verdadera que incentive la eficiencia de la gestión y la realización de las políticas surgidas en la dirección.

El control Interno también es definido como el conjunto de reglas, principios o medidas enlazados entre sí, desarrollado dentro de una organización, con procedimientos que garanticen su estructura, un esquema humano adecuado a las labores asignadas y al cumplimiento de los planes de acción, con el objetivo de lograr⁶:

- Razonable protección del patrimonio.
- Cumplimiento de políticas prescritas por la organización.
- Información confiable y eficiente.
- Eficiencia operativa.

Otra de las definiciones es el Sistema de Control Interno como el conjunto de elementos, normas y procedimientos destinados a lograr, a través de una efectiva planificación, ejecución y control, el ejercicio eficiente de la gestión para el logro de los fines de la organización⁷.

En el libro Auditoría, su autor Cook expresa: "El control interno es el sistema interior de una empresa que está integrado por el plan de organización, la asignación de deberes y responsabilidades, el diseño de cuentas e informes y todas las medidas y métodos empleados"⁸. En este mismo sentido el control puede definirse como "el proceso de regular actividades que aseguren que se están cumpliendo, cómo fueron planificadas y

⁶ Segunda Convención Nacional de Auditores Internos. Auspiciada por el Instituto de Auditores Internos de la República de Argentina, Buenos Aires, 1975.

⁷ E. Fowler Newton, Tratado de auditoría, Ed. Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1986

⁸ Capítulo 10 J. W. Cook y J. M. Winkle, Auditoría, McGraw – Hill, 1992

corrigiendo cualquier desviación significativa", Robbins (1996)⁹.

"El control administrativo es el proceso que permite garantizar que las actividades reales se ajusten a las actividades proyectadas". (Stoner 1996, citado en Rosero 2010)¹⁰

El control "Consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las ordenes impartidas y a los principios administrativos, tiene la finalidad de señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda repararlos y evitar su repetición" (Fayol citado por Melinkooff 1990 p. 62)¹¹.

De todos estos conceptos se deduce que el control interno es el sistema nervioso de una empresa, ya que abarca toda la organización, sirve como un sistema de comunicación de dos vías, y está diseñado únicamente para hacer frente a las necesidades de una empresa específica. Incluye mucho más que sistema contable y cubre cosas tales como: las prácticas de empleo y entrenamiento, control de calidad, planeación de la producción, política de venta de auditoría interna. Es decir, toda operación lleva implícito el control interno.

El Control Interno por lo tanto no es un evento aislado, es un elemento fundamental de la administración que no debe prescindirse o dejarse de tomar en cuenta en toda organización, cualquiera que sea su tipo o conformación. Su importancia se aprecia más ubicándolo desde el punto de vista básico de la acción de administrar hacia el interior de la propia organización; no se puede desarrollar una planeación sin control, no puede haber una obtención de recursos humanos, materiales y financieros sin control o intercoordinados; y como es obvio, **no se puede administrar si no hay control**.

2.3.1. Modelo Estándar de Control Interno-MECI

▪ Principios para el sistema de control interno

"La Constitución Política de 1991, estableció los principios (eficiencia, eficacia, moralidad

⁹ ROBBINS, Stephen y DE CENZO, David. Fundamentos de administración, concepto y aplicaciones. México, 1996 p. 654

¹⁰ El control administrativo Ana Luisa Rosero 2010. <http://www.monografias.com>

¹¹ MELINKOFF, Ramón. Los procesos administrativos. Editorial Panapo. Caracas, 1990. Aiteco Consultores, <http://www.aiteco.com>

y transparencia, responsabilidad, igualdad, imparcialidad, economía, celeridad, publicidad y preservación del medio ambiente.) que deben cumplirse en el ejercicio de la Función Pública de Administrar el Estado¹², constituyéndose en los preceptos fundamentales definidos para encaminar su desarrollo y otorgar orientación estratégica a la toma de decisiones. Están presentes en todos los procesos, actividades o tareas emprendidas por la entidad pública a fin de cumplir con su propósito institucional. Lo anterior, relacionado con el cumplimiento de los objetivos de la institución pública, de los cuales el Control Interno se constituye en el medio para llegar a este fin; obliga a que estos principios deben tomarse como la base sobre la cual establecer el Control Interno, a fin de apoyar a la entidad a cumplir sus objetivos y coordinar sus actuaciones hacia el logro de los fines esenciales del Estado”¹³.

Es también por esto que se crea el Sistema de Gestión de la Calidad como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional”¹⁴, siendo de aquí en adelante complemento a los Sistemas de Control Interno y Desarrollo Administrativo.¹⁵

El Sistema de Gestión de la Calidad podrá integrarse al Sistema de Control Interno en cada uno de sus componentes definidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, de acuerdo con las políticas adoptadas por el Presidente de la República y el Manual de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno que establece la creación del denominado “Equipo MECI” con el fin de apoyar en los procesos de diseño e implementación al representante de la dirección y al Comité de Coordinación de Control Interno.

Así el Control Interno y demás sistemas de gestión y calidad se han convertido en una necesidad en el proceso de mejoramiento de las entidades; “porque contribuye a garantizar el cumplimiento de sus actividades internas, fortalece el objeto social, y le permite adaptarse a las necesidades del medio”¹⁶.

¹² Constitución política de 1991, artículos 209 y 269

¹³ Constitución política de 1991, Ley 87 de 1993, artículo 5, definiciones sobre control interno y Decreto 1599 de 2005, adopción del sistema de control interno.

¹⁴ artículo 1° de dicha norma. El artículo 3° de la Ley 872 de 2003, determina que el Sistema de Gestión de Calidad

¹⁵ Ley 489 de 1998.

¹⁶ Definiciones del Control Interno, sus Componentes y sus Normas, Resolución 297/2003 del Ministerio de Finanzas y Precios.

El Modelo de Control Interno para entidades del Estado, propuesto por USAID Y CASALS & ASOCIADOS¹⁷ en el programa “Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia”¹⁸ presenta las siguientes características.

- Establece una estructura estándar de Control Interno que soporte los procesos de implementación, unifique los criterios de control en el Estado y garantice un control corporativo a la gestión de las entidades públicas que les permita el cumplimiento de sus objetivos.
- Motiva la construcción de un entorno ético alrededor de la función administrativa de la entidad pública.
- Mantiene una orientación permanente para controlar los riesgos que pueden inhibir el logro de los propósitos de la entidad.
- Se basa en una gestión de operaciones por procesos.
- Establece la Comunicación Pública como un proceso de control a la transparencia y la divulgación de información a los diferentes grupos de interés del sector público.
- Le otorga un valor preponderante a la evaluación ya sea ésta de orden administrativo, realizada por las Oficinas de Control Interno o efectuada por los órganos de Control Fiscal.
- Confiere gran impacto a los Planes de Mejoramiento, como herramienta que garantiza la proyección de la entidad pública hacia la excelencia administrativa.
- El Modelo de Control Interno para las entidades del Estado ha desarrollado dos componentes: Primero, Un Marco Conceptual, el cual tiene el propósito de sentar las bases conceptuales y metodológicas que permitan la comprensión del pensamiento legal y técnico bajo el cual se estructura el Modelo de Control Interno para entidades del Estado.

En segundo lugar, plantea la estructura de Control definida para el Modelo de Control Interno, y la conceptualización que fundamenta y relaciona cada una de las partes que la componen. Establece el rol y la responsabilidad que tiene cada autoridad en el Estado

¹⁷ USAID: Agencia De Los Estados Unidos Para El Desarrollo Internacional. **USAID /CASALS & ASOCIADOS** Convenio para el “Fortalecimiento Técnico y Operativo de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Del 1º de mayo al 30 de septiembre de 2003

¹⁸ Programa de Eficiencia y Rendición Cuentas para Colombia, Modelo de Gestión Ética para las Entidades del Estado.

Colombiano frente al Control Interno, y en su último aparte relaciona los grupos de interés más importantes de la entidad pública frente a las cuales existe una responsabilidad informativa de alto nivel que soporta el Modelo de Control Interno.

Un Manual de Implementación brinda las metodologías necesarias para tal implementación del Modelo presentado y las herramientas básicas para poner en ejecución el Control Interno. Este Modelo se formuló con el propósito de que las entidades del Estado obligadas puedan mejorar su desempeño institucional mediante el fortalecimiento del control y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las Oficinas de Control Interno, Unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces.

De otro lado, el MECI es concebido como un modelo de gestión que proporciona a los gerentes públicos las herramientas para llevar a cabo su trabajo de manera idónea, transparente y ágil.

Para el desarrollo del modelo de Sistema de Control Interno, se tomaron como base los implementados por otros países, para lo cual se consideraron entre otros el modelo Estadounidense, el Canadiense y el Australiano¹⁹.

Modelo Estadounidense COSO: (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 1992), pretende apoyar a la dirección en un mejor control de la organización, suministrando un estándar como fundamento para evaluar el Control Interno e identificar las mejores prácticas. Se apoya en las premisas de la Teoría General de Sistemas²⁰ y en la Teoría de la Contingencia²¹ y abandona los preceptos de Taylor y

¹⁹ Fundamentación del Modelo Estándar de Control Interno, MECI 1000:2005. Estudios Gerenciales, JULIO 2007

²⁰ www.lalibreriadelaui.com/catalog/product_info.php/products_id/1242. Propuesta por el biólogo austriaco Ludwin von Bertalanffy (19 de Septiembre de 1901, en Atzgersdorf-12 de Junio de 1972 en Búfalo), quien acuñó la denominación a mediados del siglo XX. Aparece como una meta teoría, una teoría de teorías (en sentido figurado), que partiendo del muy abstracto concepto de sistema busca reglas de valor general, aplicables a cualquier sistema y en cualquier nivel de la realidad. En la disputa entre reduccionismo y holismo, en la T.G.S. aborda sistemas complejos, totales, buscando analíticamente aspectos esenciales en su composición y en su dinámica que puedan ser objeto de generalización.

²¹ cead2002.uabc.mx/dgaa/matdidac2/admon/UNIDAD%202/CONTINGENCIA.htm - 12k La teoría de la contingencia enfatiza que no hay nada en absoluto en las organizaciones o en la teoría administrativa, todo es relativo. El enfoque contingente explica que existe una relación funcional entre las condiciones del ambiente y las técnicas administrativas adecuadas para el alcance eficaz de los objetivos de la organización. Las variables ambientales son variables independientes, mientras que las técnicas administrativas son las variables dependientes dentro de una relación funcional. La teoría de la contingencia nació a partir de una serie de investigaciones hechas para verificar cuáles son los modelos de estructuras organizacionales más eficaces de determinados tipos de industrias según los supuestos de la teoría clásica, como la división del trabajo, la amplitud del control, la jerarquía de autoridad, etc. Los resultados sorprendentemente condujeron a una nueva concepción de organización: no hay una única y mejor forma de organizar.

Fayol.

Incluye la gestión de riesgos internos y externos o los riesgos asociados al cambio, la planeación como elemento para el control eficaz y la supervisión como elemento fundamental. Consta de cinco componentes: Ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, monitoreo e información y comunicación. Siendo la base, el ambiente de control. La interacción de los otros componentes permite el desarrollo del sistema y el mejoramiento continuo. Es función de los directivos de la organización la administración de los riesgos, siendo este un sistema estructurado y continuo, dónde se identifica, evalúa, mide y reportan amenazas y oportunidades que afectan el logro de los objetivos.

Modelo Canadiense COCO: (Criteria of Control Board), ayuda a la organización a perfeccionar el proceso de toma de decisiones, a través de una mejor comprensión del control, el riesgo y la dirección. Se apoya en las teorías del comportamiento, en Teoría General de Sistemas y en la Teoría de la Contingencia y abandona los preceptos de Taylor y Fayol; le da una visión más humana a la organización, reconoce la importancia de los factores psicológicos y sociales que afectan el comportamiento humano²².

En este modelo, los objetivos de información son más amplios, los miembros deben asumir las normas y políticas dadas, la planeación da un sentido de dirección, utiliza veinte criterios para evaluar el control. Plantea así mismo que todo lo que haga la organización debe obedecer a un propósito que debe contar con el compromiso de las personas a quien supervisa para lograr el mejoramiento continuo.

Modelo Australiano ACC, da importancia a los trabajadores y a que otros grupos de interés asuman un nivel apropiado de compromiso en el nivel de los propósitos y objetivos de la organización, resalta el auto control y confianza mutua como factores para potenciar la identificación de objetivos. Hace énfasis en los conocimientos y habilidades para cumplir con las funciones encomendadas, las que apoya con medios tecnológicos y procesos de calidad. Está influido por la auditora interna. El modelo incluye el sistema de

²² Dorta, Teorías organizativas y los Sistemas de Control Interno, junio 2005. Revista Internacional Legis de contabilidad y Auditoría.

administración de riesgo y lo reconoce como parte de las buenas prácticas de gestión, se desarrolla en un proceso interactivo que permite la mejora continua en la toma de decisiones²³.

La norma Australiana AS/NSZ 4360 de 1999, se puede aplicar a todas las etapas de una actividad, función, proyecto o producto; obteniendo su máximo beneficio con la aplicación del proceso de administración de riesgo cuyos principales elementos son:

- Establecer el contexto
- Identificar los riesgos
- Analizar los riesgos
- Evaluar los riesgos
- Tratar los riesgos
- Monitorear y revisar
- Comunicar y consultar

El sistema de administración de riesgo del modelo Australiano lo retomó la norma técnica Colombiana NTC 5254 de ICONTEC, que tiene las siguientes aplicaciones según Montilla y Montes Y Mejía (2006):

- Gestión de activos y planeación de recursos.
- Riesgos de continuidad del negocio.
- Cambios: organizacional, tecnológico y político.
- Actividad de construcción.
- Planeamiento de contingencias para emergencias y desastres.
- Diseño y responsabilidad del producto.
- Responsabilidad del director y los funcionarios.
- Procedimientos de selección de personal, entrenamientos
- Asuntos ambientales.
- Asuntos de ética y honradez.
- Estudios de factibilidad, gestión de proyectos e inversiones.
- Otros

²³ Dorta, Teorías organizativas y los Sistemas de Control Interno, junio 2005. Revista Internacional Legis de contabilidad y Auditoría.

Se colige entonces que la planeación y el control son dos sistemas complementarios, porque toda acción no puede ser controlada sin haber sido planeada. Sin la planeación no es posible controlar las desviaciones en las acciones proyectadas. El control debe identificar riesgos, que de no hacerlo, no servirían las medidas cualitativas y cuantitativas que permitirían realizar un nexo con los indicadores, como herramienta de monitoreo para implementar las acciones de seguimiento y evaluación. La unidad de estos dos sistemas garantiza eficiencia y eficacia en la Gestión Administrativa.

Estructura Básica del MECI:

Soporte legal: El artículo 1º de la Ley 87 de 2003 establece:

“El Control Interno es un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones; así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”²⁴.

Propósito: El MECI es un modelo que tiene como propósito desarrollar el sistema de control interno en una entidad. En particular, busca asegurar que la entidad logre sus objetivos institucionales mediante el desarrollo de tres capacidades: autocontrol, autorregulación y autogestión²⁵. A continuación se presentan las definiciones de estos conceptos, según el anexo técnico del Decreto 1599 de 2005²⁶.

Autocontrol: Es la capacidad de cada funcionario, independiente de su nivel jerárquico, para evaluar su trabajo, detectar desviaciones, efectuar correctivos y mejoras y pedir ayuda cuando lo considere necesario; de tal manera que la ejecución de los procesos,

²⁴ Guía para la implementación del Modelo estándar De Control Interno (MECI) 2007.

²⁵ Guía para la implementación del Modelo estándar De Control Interno (MECI) 2007

²⁶ El Decreto 2145 de 1999 puede considerarse un antecedente de estas definiciones. Guía para la implementación del Modelo estándar De Control Interno (MECI) 2007

actividades y tareas bajo su responsabilidad garanticen el ejercicio de una función administrativa transparente y eficaz, en procura del cumplimiento de los objetivos de la entidad y de los fines esenciales del Estado.

Autorregulación: Es la capacidad institucional para reglamentar con base en la Constitución y en las leyes los asuntos propios de su función y definir aquellas normas, políticas y procedimientos que permitan la coordinación efectiva y transparente de sus acciones a través de los mecanismos proporcionados por la Constitución y la ley. Mediante la autorregulación, la entidad adopta los principios, normas y procedimientos necesarios para la operación del sistema de control interno. Además, favorece el autocontrol al normalizar los patrones de comportamiento requeridos para el cumplimiento de los objetivos, hace efectivo y transparente el ejercicio de su función constitucional ante la comunidad y los diferentes grupos de interés.

Autogestión: Es la capacidad institucional de coordinar las acciones requeridas para dar cumplimiento al Mandato Constitucional y a las competencias y normas propias de la entidad. El Sistema de Control Interno se fundamenta en la autogestión pues ésta permite la autonomía organizacional necesaria para interpretar, coordinar y aplicar, de manera efectiva, eficiente y eficaz, la función administrativa que le ha sido delegada por la Constitución nacional y las leyes. De igual manera, permite la coherencia entre todos los elementos del Sistema de Control Interno.

Para lograr que las entidades desarrollen estas capacidades en su conjunto, el MECI establece tres subsistemas: de control estratégico, de control de gestión y de control de evaluación.

Cada uno se divide en un conjunto de componentes, los cuales a su vez se subdividen en elementos. La Figura 2-1 ilustra de manera sintética dicha estructura. En esta se evidencia una vez más la concepción sistémica del MECI basada en una definición general de sistema, tan general que agrupa bajo una misma categoría elementos o componentes de naturaleza heterogénea. Por ejemplo, en el subsistema de control de gestión se reúnen los componentes de actividades de control e información, a pesar de que estos pertenecen a categorías distintas: el primero tiene un carácter dinámico que se refiere a las acciones (actividades) que alguien realiza en la entidad (para fijar políticas

de operación, para establecer procedimientos, o definir indicadores); el segundo, por otra parte, tiene un carácter estático relacionado con un conjunto de datos con cierto propósito (información primaria e información secundaria). Algo similar ocurre a nivel de los elementos cuando por ejemplo, en un mismo componente (como el ambiente de control) se agrupan los acuerdos, los compromisos y los protocolos éticos, que son el resultado de procesos de concertación entre miembros de la organización, con el estilo de dirección, que es un atributo propio de quienes ejercen los cargos de dirección y gestión en la entidad.²⁷

Sus objetivos: Coadyuvar al logro de las metas institucionales permitiendo establecer las acciones, políticas, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, de evaluación y de mejoramiento continuo en la entidad.²⁸

Su base técnica y aplicativa se fundamenta en la construcción de una ética institucional, orientada a la prevención del riesgo. Se hace efectivo en una organización por procesos (gestión de calidad), orienta la entidad a un control corporativo permanente, mide la gestión en tiempo real, genera información de utilidad organizacional y social, fortalece la evaluación independiente y la estandarización de procedimientos, a la vez que otorga importancia a los planes de mejoramiento institucional²⁹.

Esta herramienta genera unos lineamientos básicos que permite a todos los funcionarios su uso en la gestión del día a día con estándares de calidad en beneficio de los usuarios de los servicios públicos, registral y notarial. Este modelo se aprecia en la figura 2-1.

²⁷ Guía para la implementación del Modelo estándar De Control Interno (MECI) 2007

²⁸ Guía para la implementación del Modelo estándar De Control Interno (MECI) 2007

²⁹ Guía para la implementación del Modelo estándar De Control Interno (MECI) 2007

Figura 2-1: Modelo Estándar De Control Interno (MECI)



Fuente: Modelo Estándar de Control Interno MECI

Para lograr que las instituciones públicas se comprometan con resultados medibles en la implementación de este modelo, se requiere del rediseño de sus procesos para ajustarlos al entorno económico, a la gestión del conocimiento, replantear las políticas y una gran movilización de recursos altamente involucrados en el aparato público para que el sistema sea un radar del día a día y de la proyección empresarial; atravesando por todo su sistema la estrategia de blindaje organizacional que aunque las personas se movilizan

de un sitio a otro, el modelo del logro de objetivos continúe su rumbo, solo así se puede garantizar que los sistemas sean independientes del recurso humano que los lidera en un espacio y tiempo determinado. La voluntad política más allá de su límite temporal debe permitir la ejecución de la estrategia organizacional.

Para su aplicación, deberán definirse los índices, las unidades de medida y los parámetros o metas frente a los cuales deberá compararse el desempeño de los servidores públicos, los riesgos que afectan las operaciones, la gestión de la entidad y el impacto de los resultados, bienes o servicios entregados a los diferentes grupos de interés de la entidad, ya sean estos internos o externos.

Los indicadores se pueden agrupar en Estratégicos, de Riesgo y de Gestión³⁰.

Indicadores Estratégicos: miden el grado de cumplimiento de los planes estratégicos o de desarrollo, los programas y proyectos; monitorean y miden fundamentalmente el desempeño de los macroprocesos y los procesos (Torres 2009)³¹.

Indicadores de Riesgo: permiten evaluar el comportamiento de los riesgos identificados en las actividades, en los procesos y en los macroprocesos. Para su medición se utilizan los indicadores de frecuencia, que permiten conocer el número de veces que se materializa un riesgo en un período de tiempo determinado, con el fin de tomar decisiones relacionadas con su manejo y definir las políticas o controles aplicados a éste, y los Indicadores de Gravedad, los cuales muestran la magnitud de las pérdidas materiales o inmateriales generadas por la ocurrencia de un evento negativo (Torres 2009)³².

Indicadores de Gestión: permiten observar la forma cómo se ejecutan los procesos y actividades. En este sentido miden sí las decisiones y acciones emprendidas por la administración, apuntan al cumplimiento de los objetivos de los macroprocesos. Se pueden clasificar en (Torres 2009)³³:

³⁰ Torres (2009), Modelo Estándar De Control Interno MECI. Manizales

³¹ Torres (2009), Modelo Estándar De Control Interno MECI. Manizales

³² Torres (2009), Modelo Estándar De Control Interno MECI. Manizales

³³ Torres (2009), Modelo Estándar De Control Interno MECI. Manizales

Indicadores Tácticos, los cuales monitorean y miden el cumplimiento de los planes de acción y el desempeño de los procesos.

- Indicadores Operativos, monitorean y miden las actividades a través de indicadores de economía, eficiencia, eficacia y de desempeño del servidor público.
- Los Indicadores de Economía, miden la relación de los costos de insumos con los beneficios percibidos por quienes reciben los bienes o servicios. Su objetivo es determinar si los recursos financieros del Estado se utilizan con austeridad y medida, y si están justificados por el valor agregado proporcionado a los diferentes grupos de interés.
- Los Indicadores de Eficiencia establecen la relación entre los costos de los insumos y los productos del proceso. Determinan la productividad con la cual se administran los recursos, para la obtención de los resultados del proceso y el cumplimiento de los objetivos.
- Los Indicadores de Eficacia miden la satisfacción de las necesidades de los grupos de interés y el grado de cumplimiento de los objetivos definidos en el Modelo de Operación.
- Indicadores de Desempeño del Servidor Público, monitorean los resultados de la actuación de los servidores públicos a partir del cumplimiento de los acuerdos, compromisos o protocolos éticos; las responsabilidades y el ejercicio de su autoridad. Se diseñan para determinar la contribución de cada servidor público al logro de los objetivos de la entidad. A través de estos indicadores se refleja su compromiso con los grupos de interés, la calidad de su trabajo, los conocimientos que posee, su competencia, motivación y sentido de pertenencia.
- Los indicadores de Frontera o Compartidos monitorean y miden el desempeño de los procesos donde existe responsabilidad compartida dentro de la organización pública.

2.4. Sistema

El concepto de Sistema tiene varias definiciones que coinciden. A continuación se citan algunas de ellas:

“Un sistema es una construcción mental y no corresponde con algo que exista “allá afuera”. En este sentido, un sistema es un concepto útil para ordenar nuestra ideas y para diseñar organizaciones sociales (Checkland 1981, citado en la guía del MECI)³⁴

También lo definen como: “un módulo ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí”³⁵.

“Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”³⁶.

“Un sistema que es una reunión o conjunto de elementos relacionados. Puede estructurarse de conceptos, objetos y sujetos”³⁷.

“Un conjunto de elementos interactivos, cada uno de ellos relacionado con su entorno, de modo que forman un todo”. Silva, (2002)³⁸.

Todas estas definiciones coinciden en que sistema es un conjunto de actividades interrelacionadas que apuntan a un propósito. Es por esto que la estructura del MECI está organizada como sistema donde todos sus componentes van entrelazados y ordenados con la finalidad de proyectar, dilucidar y facilitar los procesos y procedimientos de una organización que los dirija hacia la obtención de los objetivos de su función pública. Las organizaciones funcionan como sistemas al integrar y combinar entre sí lo técnico, tecnológico, los procesos y los materiales con lo humano, y la vez generar relaciones permanentes entre los objetivos, entorno y recursos.

³⁴ Checkland (1981), citado en la guía para la Implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI con enfoque Sistémico 2007.

³⁵ www.definición.de Diccionario de la Real Academia de la Lengua

³⁷ www.mitecnologico.com

³⁸ DA SILVA, (2002) Teorías de la Administración. México: Thompson p.352

En este sentido al mencionar la parte humana y su relación con los elementos y entorno de las organizaciones, se entraría a especificar un Sistema social, el cual se puede definir también de diferentes maneras dependiendo de la aproximación con que deseen estudiarse y que pueden ir desde las personas hasta las comunicaciones entre estas personas (Luhman, 1988).

Un sistema social consiste “en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tienen, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a obtener un óptimo de gratificación, y cuyas relaciones con sus situaciones incluyendo a los demás actores están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos” (Talcott 1951)³⁹.

Este concepto de sistema social da por supuesto que todo grupo de personas se acostumbran a vivir en común de una manera estructurada y se desarrolla cuando hay un grupo de personas que orientan normas culturales e influyen regularmente unas sobre otras.

El presente estudio se centra en el sistema Social, pues su interés es precisar cuáles son los componentes de las entidades públicas cuando se describen como sistemas organizacionales, ya que los sistemas organizacionales están constituidos por actividades humanas. Por supuesto, para poder realizar cualquier actividad se requiere el trabajo coordinado de personas, recursos y medios; sin embargo, el análisis se centra en las actividades⁴⁰.

Un sistema organizacional es un conjunto de elementos, compuesto principalmente por personas, que actúan e interactúan entre sí bajo una estructura pensada y diseñada para que los recursos humanos, financieros, físicos, de información y otros, de forma coordinada, ordenada y regulada por un conjunto de normas logren determinados fines. (Robbins y Coulter 1996)⁴¹.

La organización es un sistema social creado intencionalmente para el logro de

³⁹ TALCOTT, Parsons (1951) El Sistema Social, Cambridge. Mass.

⁴⁰ Para ser más precisos, Checkland (1981) sugiere que un sistema es una construcción mental y no corresponde con algo que exista “allá afuera”. En este sentido, un sistema es un concepto útil para ordenar nuestra ideas y para diseñar organizaciones sociales. De allí que sea más adecuado concebir los sistemas organizacionales como sistemas de interacciones humanas (Espejo, 1994).

⁴¹ Robbins y Coulter (1996), citado en apuntes de administración. www.apuntesyama.galeon.com

determinados objetivos mediante el trabajo humano y recursos materiales, poseedora de una estructura, y ubicada en un medio o marco de condiciones históricas concretas que influyen en su desenvolvimiento. (Dávila 1985, citado por López 2004)⁴².

La capacidad de cuestionar, proponer, sugerir, rechazar y demás características propias de los seres humanos es lo que hace complejo el diseño y la intervención en sistemas organizacionales, y los diferencia de otros sistemas (físicos, biológicos y lingüísticos, entre otros).

2.4.1 Sistema de Gestión

Un Sistema de Gestión es un conjunto de etapas unidas en un proceso continuo que permite trabajar ordenadamente una idea hasta lograr mejoras y su continuidad. Se establecen cuatro etapas en este proceso, que hacen de este sistema, un proceso circular virtuoso, pues en la medida que el ciclo se repita recurrente y recursivamente, se logrará en cada ciclo, obtener una mejora (Vergara 2009)⁴³.

Las cuatro etapas del sistema de gestión son:

- Etapa de Ideación
- Etapa de Planeación
- Etapa de Implementación
- Etapa de Control

Según el autor, la primera etapa como su nombre lo indica es la de trabajar en la idea que guiará los primeros pasos del proceso de creación que se logra con el sistema de gestión propuesto.

La segunda etapa es fundamental y el punto de partida es la acción directiva, ya que supone el establecimiento de objetivos y estrategias para alcanzarlos.

La tercera etapa es la de llevar a cabo la idea utilizando lo planeado, es decir la dirección que toman las decisiones y las acciones para alcanzar los objetivos trazados.

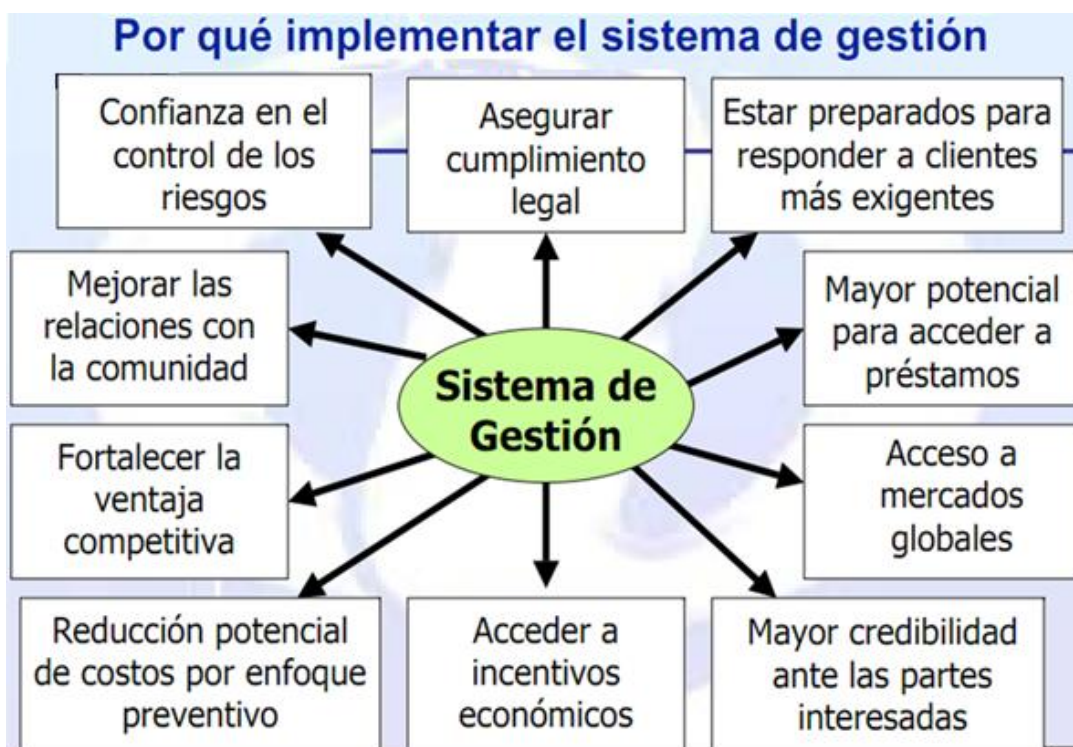
⁴² Dávila Carlos (1985), citado por López (2004) Administración, Organización y Empresa un intento de acotación Semántica. Revista Universidad EAFIT Vol. 41 2005 p.9-18.

⁴³ Vergara Gonzalo (2009), ¿Qué es un Sistema de Gestión? Artículos De Gestión, Management, Marzo 31 2009

En la cuarta etapa, el autor resalta la importancia del control en el sistema de gestión cuando afirma que éste es para la detección de errores, fallas o diferencias, en relación a un planteamiento inicial, para su corrección y/o prevención. Por tanto, el control debe estar relacionado con los objetivos inicialmente definidos, debe permitir la medición y cuantificación de los resultados, la detección de desviaciones y el establecimiento de medidas correctivas y preventivas.

Por ello un sistema de gestión es una herramienta de gran ayuda para las organizaciones, porque su estructura contribuye a la obtención de los objetivos planeados, a través de la retroalimentación continua de sus procesos con el fin de optimizarlos. En la siguiente figura (2-2) se resume el por qué de implementar sistemas de gestión.⁴⁴

Figura 2-2 Por qué Implementar un Sistema De Gestión



Fuente: Instituto Nacional en Consultoría en Calidad (INALCE)

⁴⁴ Instituto Nacional en Consultoría en Calidad (INALCE)

El uso de un sistema de gestión probado le permite a las organizaciones renovar constantemente su objetivo, sus estrategias, sus operaciones y niveles de servicio. Un sistema es entendido como la interrelación mutua que se establece entre los elementos que componen un todo y conducen al logro de objetivos. Es el conjunto de acciones que permiten interrelacionar cada uno de los elementos con el fin de dirigir las organizaciones según lo planeado. Es esto lo que se pretende con la implementación del MECI en las entidades del estado. Un sistema de gestión que implementado en estas entidades logrará definir y efectuar los lineamientos generales de operación en toda la entidad.

En el ámbito organizacional, el control como proceso del sistema de gestión es un instrumento necesario para la eficacia organizacional, ante la constante incertidumbre y la propia escasez de los recursos. El control pasó a constituirse en un sistema capaz de asegurar una efectiva gestión de la totalidad del sistema institucional, acuñado en la administración moderna e insertada en las actividades de los directivos más exitosos de hoy.

2.4.2 Control organizacional

(Monllau 1997, citado en Donta 2005)⁴⁵ Concluye que se ha producido “una constante evolución del concepto de control: en la teoría clásica el control era considerado como sinónimo de autoridad; la escuela de Harvard ve el control como un conjunto de mecanismos que permiten conseguir la congruencia de los objetivos. La teoría de la agencia se limita a aplicar los principios y técnicas microeconómicas al concepto de control. La teoría de los sistemas abiertos considera el control como un sistema que tiene por finalidad establecer un feed-back entre el entorno en el que se mueve la empresa, y la propia empresa. La teoría contingente, partiendo de la teoría de los sistemas abiertos, considera que el diseño del control de la empresa depende de factores que caracterizan tanto el entorno de la empresa, como de los que caracterizan a la propia empresa”.

Pese a tales evoluciones conceptuales conservan su finalidad: un adecuado funcionamiento de las organizaciones. El control debe ser parte de la planeación definida en una organización, puesto que esta constituye el punto inicial de la acción directiva

⁴⁵ DONTA, José (2005) Teorías Organizativas y los Sistemas de Control Interno, Revista Internacional de Legis Contabilidad y Auditoria.

dentro de parámetros de alcance de logros, también el control debe contar con técnicas específicas para llevarlo a cabo de una manera efectiva dentro de un contexto organizacional concreto.

El objetivo del control organizacional se orienta a asegurar que las actividades y el comportamiento de los miembros de la organización, se realicen conforme a los planes y objetivos establecidos. (Hofstede citado en Ruiz y Hernández 2007).⁴⁶

“El control organizacional es aquel proceso basado en la capacidad de influencia sobre las personas, trata de asegurar que el desempeño de los individuos se orienta hacia los objetivos fijados por la organización aplicando las medidas correctoras necesarias en cada caso”(Ruiz y Hernández 2007)

El control organizacional es alterable e impredecible. Obedece a su concepción y aplicación institucional a la cultura y visión de vida exhibida por los directivos actuantes, así como a las presiones o relaciones internas y las derivadas del entorno, también a los criterios cognoscitivos de cómo concibe, analiza y se interpreta la organización⁴⁷.

Se entiende el control como el soporte sobre el cual se fundamenta el funcionamiento correcto de todo lo que conforma la organización y como un mecanismo efectivo que asegura cumplimiento de objetivos, propósitos, procesos y actividades de la organización. Lo cual hace necesario un proceso de cambio que permita ajustar los sistemas de control interno al nuevo entorno (cambios tecnológicos, globalidad de los mercados, etc.) y a las nuevas técnicas de gestión (gestión de la calidad total, reingeniería, etc.), especialmente si tenemos en cuenta las fuertes implicaciones prácticas que estos cambios ejercen sobre los sistemas de control, “pues llevan consigo diversos aspectos que no pueden ser apoyados en la concepción tradicional contable-auditora (descentralización en la toma de decisiones, simplificación de procesos, equipos de trabajo multidisciplinarios, mayor énfasis de los resultados, benchmarking, etc.)”. (Jensen, Marcella y Simons 1995, citado en Donta 2005)⁴⁸.

⁴⁶HOFSTEDÉ, citado en RUIZ, C, y Hernández, M. (2007). El Control en las Organizaciones. Un marco de Estudio. Disponible en www/hmt/dialnet.unirioja.es

⁴⁷ Chirinos, Edgar; Figueredo, Méndez (2009) Control Organizacional En La Realidad Y Complejidad De Las Universidades Revista Científica Electrónica Ciencias Gerenciales / www.revistanegotium.org.ve

⁴⁸ DONTA, José (2005) Teorías Organizativas y los Sistemas de Control Interno, Revista Internacional de Legis Contabilidad y Auditoria

En Colombia el nuevo entorno crea la necesidad de establecer en el sector público una herramienta metodológica que fortalezca e impulse y optimice los procesos de eficiencia y eficacia del sistema de control interno adoptando el modelo estándar de control interno MECI1000:2005.

Es necesario mencionar que el control hace parte exclusivamente del factor humano, pues es éste el que realiza las acciones en una organización y le corresponde la implementación, seguimiento y evaluación del control; razón por la cual se debe fomentar en el personal la cultura y el hábito del control, para que hagan conciencia de la necesidad y responsabilidad con el control que se debe ejercer en cada una de las actividades que realicen dentro de la organización.

Como ya se menciona, las organizaciones están constituidas por actividades humanas las cuales reaccionan de formas muy diversas e impredecibles a la intervención de un agente externo. Cuando se desea hacer un cambio organizacional en una entidad, es muy común encontrar resistencia a este cambio y hacen complejo el diseño y la intervención en sistemas organizacionales.

Es por esto que la cultura es otra variable interna más de la organización, producida por las acciones de ella, donde el fenómeno cultural constituye, un sistema de significados compartidos donde la gente, la estructura organizacional, los procesos de toma de decisiones y los sistemas de control interactúan y producen normas de comportamiento. En este sentido es importante para el estudio la cultura organizacional.

2.4.3 Cultura Organizacional

Cultura es uno de los términos con múltiples acepciones, a continuación se citan algunas:

“Cultura es el conjunto de las formas y modos con los cuales una determinada sociedad responde a los retos de su existencia en su propia geografía y tiempo. Es la manera en que un grupo humano ha aprendido a vivir y a transmitir ese estilo de vida, para constituirse en grupos sociales que luego desarrollan su idioma propio para expresar su cultura. Es su misma personalidad, sus facciones, el rostro de un pueblo, de una comunidad” (Vargas 2007)⁴⁹.

⁴⁹ Vargas, (2007) *La culturocracia organizacional en México*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/301

(Tylor 1975, citado en Vargas 2007)⁵⁰ conceptualizó la cultura como "todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, la costumbre y cualquier otra capacidad y hábito adquirido por el hombre en cuanto que es miembro de la sociedad".

"La cultura consiste en formas de comportamiento explícitas o implícitas, adquiridas y transmitidas mediante símbolos y constituye el patrimonio singularizador de los grupos humanos, incluida su plasmación en objetos. El núcleo esencial de la cultura son las ideas tradicionales y, especialmente, los valores vinculados a ellas; los sistemas culturales pueden ser considerados, por una parte, como productos de la acción, y por otra, como elementos condicionantes de la acción futura". (Kroeber y Kluckhohn, 1952, citados en Rodríguez 1993)⁵¹.

Del mismo modo (Schein 1988)⁵² "llama cultura a un modelo de asunciones subyacentes básicas inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado, al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y, sentir esos problemas". Es decir que la cultura se puede entender como una conducta aceptada de una sociedad, que influye en todas las acciones de sus miembros.

Concretamente, es a finales de los setenta y principios de la década de los años ochenta cuando se introduce el concepto de cultura en el ámbito de las organizaciones, y es utilizado esencialmente para describir los valores compartidos por los miembros de una organización.

"La cultura organizacional es un esquema de referencia para patrones de información, comportamiento y actitudes que compartimos con otros en el trabajo y que determinan el grado de adaptación laboral; en esta medida representan un aprendizaje continuo en el cual la cultura organizacional se enriquece con los aportes de los individuos, se perpetúa a través de ellos a las vez que las personas enriquecen sus otros entornos" (Zapata,

⁵⁰ Vargas, (2007) *La culturocracia organizacional en México*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/301

⁵¹ RODRIGUEZ, (1993) *La Cultura En Las Organizaciones Pública y Privadas*. Universidad de Oviedo España

⁵² SHEIN, (1988) citado en RODRIGUEZ, (1993) *La Cultura En Las Organizaciones Pública y Privadas*. Universidad de Oviedo España.

2007, citado en García 2007)⁵³. Se plantea, entonces, la preocupación por los seres humanos que conforman la organización y cómo funcionan las relaciones entre ellos, pero teniendo en cuenta relaciones meramente de tipo laboral.

Varios autores coinciden en señalar que la cultura organizacional “puede estudiarse a través del aprendizaje de las ceremonias, mitos, rituales, leyendas e historias que circulan en la organización y mediante la interiorización de las creencias y, valores mantenidas por sus miembros” (Dealy, Peters 1982 y Schein, 1988, Citados en Rodríguez 2007)

(Dávila, 1999, citado en Gámez 2007)⁵⁴ manejó desde un principio que la cultura organizacional podría estar dirigida hacia objetivos específicos, previamente planeados. Es decir, que la cultura organizacional se convirtió en algo que las organizaciones tenían y podían utilizar. De allí basado en el pensamiento administrativo clásico de que la dirección y el control de las organizaciones están impregnados de racionalidad y que la cultura como una variable administrable explica el comportamiento social de la organización se buscó utilizarla como un mecanismo de control, asociado con aspectos relativos a la lealtad, compromiso y cohesión, tanto individual como grupal (Wilkins y Ouchi, 1983 citados en Gámez 2007)⁵⁵.

Estas distintas definiciones nombran valores, símbolos, mitos, filosofías de administración, creencias compartidas, lenguaje, códigos, ritos, ceremonias, anécdotas, normas, etc. siendo la cultura un conjunto de elementos, más o menos tangibles, producidos y, sobre todo, poseídos por la organización. Lo que quiere decir es que la cultura modela la identidad de la organización ya que es una práctica social administrable desde los órganos de poder convirtiéndose en la conducta a seguir impuesta desde todos los ámbitos sociales.

La cultura organizacional en la práctica, para la dirección empresarial, se sitúa en toda una tradición de medios o de fórmulas ideológicas empleadas por los dirigentes para

⁵³ García, (2007) la cultura humana y su interpretación desde la perspectiva de la cultura organizacional. Revista pensamiento & gestión, 22. Universidad del Norte.

⁵⁴ Gámez, Rosalinda (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net.

⁵⁵ Gámez, Rosalinda (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net.

garantizar que las acciones de los miembros de la empresa tienden a servir a sus propios objetivos. Este medio para manipular el comportamiento, y ganar la cooperación de los trabajadores, tiene la ventaja de proporcionar a quienes la utilizan una apariencia de legitimidad. “La cultura se convierte claramente en un elemento en los procesos de demarcación y control que se practican en las organizaciones, en un elemento de la ideología administrativa, ya que los administradores la utilizan conscientemente para obtener el apoyo que permita el logro de sus objetivos” (Smucker, 1988, citado en García 2007).

Es decir que la cultura organizacional se refleja en el saber hacer del directivo y los comportamientos de las personas en su manera de trabajar y de relacionarse con el entorno de la organización, ya que el comportamiento organizativo depende de la cultura organizacional. En la siguiente figura 2-3 se resume como funciona el sistema de comportamiento en las organizaciones (Davis 1981)⁵⁶.

La cultura es entonces una variable organizacional y como tal debe difundir la capacidad de trabajar en pro de la administración de la organización, estableciendo una relación entre cultura y efectividad. En relación a esto (Wilkins y Ouchi 1983, citado en Gámez 2007)⁵⁷ concluyeron que “quizás desde la cultura, entendida como forma de control social, en vez de la estructura formal, que las grandes organizaciones pueden ser mejor dirigidas y por lo tanto actuar racionalmente”. Según la afirmación de estos autores, en el control organizacional la cultura está íntimamente relacionada con el desempeño de la organización.

En este sentido es posible resumir los efectos de la cultura organizacional sobre el comportamiento y el desempeño del empleado en cuatro ideas básicas: Primero, conocer la cultura de una organización permite a los empleados comprender la trayectoria de la empresa y su enfoque actual. Este conocimiento, brinda asesoría sobre los comportamientos esperados para el futuro.

Segundo, la cultura organizacional fomenta el compromiso con la filosofía y los valores empresariales. Este comportamiento produce sentimientos compartidos con el objeto de

⁵⁶ Davis(1981) citado en Imterceramic www.catarina.udlap.mx/u

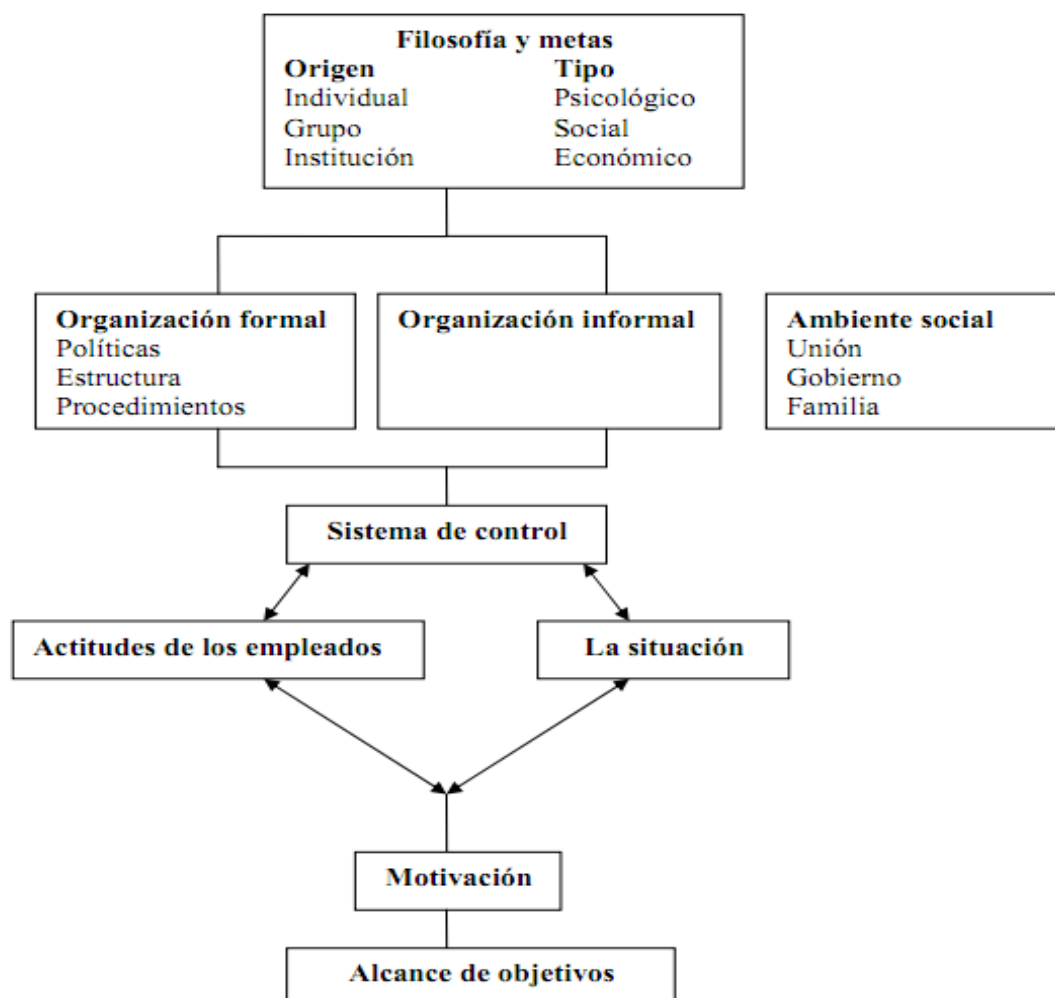
⁵⁷ Gámez, Rosalinda (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net.

trabajar por metas comunes.

Tercero, la cultura organizacional a través de las normas, representa un mecanismo de control, para canalizar hacia los comportamientos deseables y alejar los indeseables.

Por último, ciertos tipos de culturas, se relacionan en forma directa con mayor efectividad y productividad que otros (Hellriegel, 1998, citado en gamez 2007)⁵⁸.

Figura 2-3 El Sistema Del Comportamiento Organizacional.



Fuente: INTERCERAMIC www.catarina.udlap.mx/u

⁵⁸ Gámez, Rosalinda (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net

En las entidades públicas para la implementación del MECI se requiere de una nueva cultura del control, y por ende un cambio de comportamiento que exige abandonar los procedimientos fríos y pasivos y a veces negativos, que van más allá de una vigilancia numérica legal o fiscalizadora para convertirse en un control dinámico con proyecciones positivas en una cultura organizacional de máximo rendimiento, de servicio y calidad total.

Es necesario tener presente que la manera de producir estos cambios en las organizaciones es a través de su cultura, es decir, lo que la hace única y afecta a todo lo que ocurre en ella

Lo que significa, indagar en sus miembros: sus experiencia, sus valores y creencias, sus formas de percibir, sentir y actuar ante los problemas, para identificar qué aspectos obstruyen la nueva cultura y direccionarla hacia lo que se quiere lograr.

Para lograr una nueva cultura organizacional, ésta debe institucionalizarse es decir generar un conocimiento común entre los miembros acerca de lo que se quiere cambiar para que todo su accionar y comportamiento sean los indicados y apropiados a lo que se quiere alcanzar y cambiar.

Algunos autores identifican ciertos elementos a seguir para que una organización adopte y arraigue su cultura organizacional para el buen funcionamiento de la misma.

Uno de ellos es (Schein 1999, citado en Gámez 2007)⁵⁹. Estudioso del comportamiento organizacional, afirma que “el arraigo de la cultura es un proceso docente. En otras palabras los miembros de la organización se enseñan mutuamente los valores, creencias expectativas y comportamientos preferidos en la organización”.

Aunque es un trabajo harto difícil en una sociedad donde la cultura, aquel comportamiento que se ha convertido en natural, es la corrupción se lograría, como se mencionó anteriormente, institucionalizando algunos aspectos que señala Gámez 2007(p. 100)

⁵⁹ Gámez, Rosalinda (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net

-
- 1) Declaraciones formales de la filosofía, visión, misión y valores, además de materiales organizacionales de reclutamiento, selección y socialización.
 - 2) Diseño del espacio físico, ambiente de trabajo y edificios.
 - 3) Slogan, lenguaje, acrónimos y expresiones.
 - 4) Modelado de papeles deliberados, programas de capacitación y enseñanzas por los administradores y supervisores.
 - 5) Retribuciones, símbolos de estatus y criterios de promoción explícitos.
 - 6) Relatos, leyendas y mitos acerca de personas y acontecimientos clave.
 - 7) Actividades, procesos o resultados organizacionales que son objeto de atención, medición y control por los líderes.
 - 8) Reacciones de los líderes ante incidentes críticos y crisis organizacionales.
 - 9) Flujo del trabajo y estructura organizacional.
 - 10) Sistemas y procedimientos organizacionales.
 - 11) Objetivos organizacionales y los criterios acompañantes de reclutamiento, selección, desarrollo, promoción, despido y jubilación de empleados.

Al igual Andrade (1992, citado en García 2002 p.95)⁶⁰ recomienda una metodología para la evolución cultural planeada, como el camino más apropiado en el proceso de cambio:

- 1) Definir claramente la cultura ideal o deseada: En esta primera fase el autor pretende que las organizaciones identifiquen los valores que se anhela rijan la cultura y que esta acción debe partir de la dirección, y ya que se distingan, deben difundirse a través de toda la organización.
- 2) Diagnosticar la cultura existente o real: En esta segunda fase lo que el autor pretende es que las organizaciones realicen un diagnóstico sobre la condición en que está la empresa y lo confronten con los datos que se obtengan con los valores aspirados para constatar qué tanto está distante la cultura real con la deseada.
- 3) Identificar las diferencias entre la cultura ideal y la real: Según el autor esto permitirá identificar con más claridad y profundidad la brecha que separa a la cultura que se vive en la organización con la que se aspira a conformar
- 4) Definir lo que se tiene que hacer para reducir las diferencias detectadas: En esta

⁶⁰ García V. (2002) El Cambio organizacional. Hitos de Ciencias Económico Administrativas

fase entra en acción Implantar el plan de acción, la planeación del cambio, la cual debe responder a las necesidades detectadas.

- 5) Implementar el plan de acción: Después de la planeación se procede a la aplicación de las estrategias diseñadas; debe comenzar a ponerse en movimiento la organización para dirigirla hacia la meta final que es la cultura deseada. En esta fase el autor recomienda que la conciencia y el compromiso juegan un papel fundamental en los objetivos.
- 6) Repetir periódicamente el proceso: El autor afirma que esto garantiza que la organización no vaya a caer en la inercia; un monitoreo constante puede ayudar a detectar el grado de dinamismo o inmovilidad de los procesos para adaptarlos al entorno cambiante

Como se ve para arraigar culturas organizacionales nuevas toda organización debe estar abierta a los cambios y a nuevas propuestas, ya que las estrategias al igual que el mundo, cambian, y siempre habrá nuevas ideas que ofrezcan una mejor posibilidad de éxito para las organizaciones.

También hay que tener en cuenta aspectos de la cultura que pueden ser disfuncionales, especialmente de una cultura sólida, en la eficacia de la organización. A continuación se mencionan las siguientes barreras culturales: (Gámez 2007 p.107)

- Barrera contra el cambio: El autor afirma que las culturas fuertes se convierten en barreras contra el cambio cuando ya no es eficaz “hacer las cosas como siempre”. Para muchas organizaciones con culturas fuertes, las prácticas que propiciaron a los éxitos anteriores pueden conducir al fracaso si es que ya no se ajustan bien a las necesidades ambientales.

Es decir que así una organización cuente con una cultura fuerte esta debe estar realizando cambios para ir a la par con los cambios del entorno ya que vivimos en un mundo cambiante, además el hecho de que sea exitosa no da la seguridad de que siempre será así .

- Barrera hacia la diversidad: además, las culturas fuertes pueden ser también una desventaja cuando apoyan el prejuicio institucional o se vuelven insensibles a la gente

que es diferente. Todos somos diferentes hasta las organizaciones, podemos tener algunos aspectos comunes pero esto no nos hace iguales y no se puede pretender que todos maneje los mismos condicionamientos sociales, por ello hay que ser flexibles ante lo diferente.

Estas dos barreras confirman que las organizaciones necesitan estar actualizadas día a día, con nuevos recursos técnicos, tecnológicos, humanos y financieros; así como capacitación constante al personal, ya que lo que ayudó hoy a dar solución a un problema, tiene pocas probabilidades de éxito para el mañana, porque estamos inmersos en un mundo donde las organizaciones deben contar con la información suficiente que respalda la toma de decisiones para la supervivencia y éxito de la organización.

2.4.4 La Estructura Organizacional

La estructura se define como “el sistema de relaciones recíprocas que establecen las personas en la ejecución de actividades determinadas por los cargos formalizados en el organigrama, determina el tamaño de cada unidad de trabajo identifica y normaliza funciones, procesos y procedimientos, la dinámica en las relaciones de poder y autoridad, por la centralización y/o descentralización, así como parámetros de coordinación y comunicación. La estructura está sujeta al cambio por la influencia de variables externas como la tecnología y otras del entorno que condicionan la estrategia de la organización.”⁶¹

Es también otra variable organizacional, que se convierte en el escenario central de las acciones y actividades de las organizaciones, y le proporciona el marco en el que se centran las funciones administrativas, las especialidades del trabajo y líneas de comunicación. Como también la normatividad, áreas, las funciones, autoridad, responsabilidad y los recursos de la organización. (Gámez 2007).

Al lado de estos elementos de estructura las organizaciones poseen una serie de

⁶¹ Méndez Álvarez, Carlos Eduardo (2005) Gestión en salud: dos estudios de caso sobre cultura organizacional en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.

elementos valorativos y operativos que entenderemos como “cultura de la organización” (Dávila, 1999 citado en Baqueiro 2006 p.8)⁶². Muchos de estos elementos no están formalizados (no tienen una expresión escrita), pero tienen un papel importante en la orientación, gestión y control de las acciones dentro de la organización.

Según Gámez (2007) Las estructuras organizacionales sirven para tres funciones: I) Antes que todo, las estructuras tienen la intención de elaborar productos organizacionales y alcanzar objetivos. II) las estructuras se diseñan para minimizar o por lo menos regular la influencia de las variaciones individuales sobre la organización Y III) Las estructuras se imponen para asegurarse de que los individuos se ajustan a los requisitos de la organización y no viceversa.

La estructura organizacional al igual que la cultura es considerada un componente esencial de la organización actual (Wissemma, 1994, citado en Gámez 2007)⁶³. Estos dos componentes siempre deben estar sintonía con el entorno, con el medio exterior, por lo que cualquier acontecimiento que se produzca en ese entorno hará cambiar y redefinir, necesariamente, la composición de ellas.

Por tanto, las organizaciones actuales deben de tener estrategias claras y bien definidas, estructuras poco jerarquizadas, ágiles y susceptibles de ser transformadas con rapidez y culturas de excelencia y orientadas al cliente (Rodríguez y Martín, 2001)⁶⁴.

La estructura, según lo comentado hasta ahora, ayuda a predecir lo que sucede en la organización y en cierta medida, posibilita controlar los procedimientos a través de los cuales se realizan las actividades. Más concretamente, siguiendo la clasificación propuesta por Kast y Rosenzweig (1979, Citado en Gámez p.123)⁶⁵, la estructura implica: Un patrón de relaciones y de obligaciones formales (organigrama), la manera en que se asignan las distintas actividades de los diferentes departamentos y personas

⁶² Baqueiro (2006) Estructura ética y cultura organizacional: ¿formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso.

⁶³ Gámez, Rosalinda (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net

⁶⁴ Rodríguez y Martín (2001) Citado en Gámez (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net.

⁶⁵ Gámez, Rosalinda (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net

(diferenciación), el modo en que tales actividades se coordinan entre sí para lograr los objetivos de la organización (integración), la forma en que se desarrollan las relaciones de poder y de estatus en la organización (sistema de autoridad) y los procedimientos formales que guían las actividades y las relaciones de los miembros de la organización (sistema administrativo).

Capítulo 3.

3.1 Metodología

En este capítulo se describe la metodología que se realizó para la presente investigación exploratoria descriptiva, la cual se afrontó desde métodos cualitativos asentados en un estudio de caso de tres entidades pública de la ciudad de Palmira, comparando su proceso individual en la implementación del MECI para después realizar un proceso comparativo, Y así obtener respuesta a la pregunta del estudio, en lo referente al impacto de la implementación del MECI como herramienta de gestión en estas tres entidades.

Una vez descrito el referente teórico se diseñó un instrumento que permitió conseguir la información sobre el proceso de implementación de este modelo y la percepción de los funcionarios después de trabajar con el mismo, así como los impactos que causó en la organización en general. El instrumento aplicado fueron dos entrevistas estructuradas, la primera constaba de 18 preguntas abiertas, con el objetivo de conocer la percepción de los funcionarios frente al proceso de implementación del MECI en su entidad. (Ver A Anexo).

La segunda entrevista se diseñó con el objetivo de profundizar en los aportes del MECI como herramienta de gestión, observando específicamente cada componente en los procesos de cada entidad y evaluar el grado de efectividad con que se cumple el Control Interno. (Ver B Anexo).

Para el estudio se tomó como muestra tres entidades públicas de la ciudad de Palmira La Secretaria de Hacienda, La Contraloría y La Personería, entidades que se escogieron por su importancia en el proceso administrativo de la ciudad y por conveniencia porque había facilidad para entrar a ellas y obtener información, ya que son más bien cerradas

para este tipo de investigaciones. La información fue un poco sesgada, pues la entrevista se aplicó siguiendo el protocolo de la alta dirección de cada entidad, a causa de que son un poco celosos con la información que pueda salir de su entidad. Este protocolo consistió en entrevistas iniciales con el alto directivo de cada entidad para que el conociera el objetivo de la entrevista y así se determinara el personal a entrevistar; no permitiendo que fuera al azar.

La alta dirección de la Secretaria de Hacienda, para la entrevista uno asignó a cinco funcionarios encargados cada uno de llevar los siguientes procesos respectivamente: contabilidad, presupuesto, ejecución fiscal, tesorería y administración tributaria. Para la segunda entrevista asignó cuatro funcionarios de nivel profesional.

La alta dirección de la Contraloría, para la primera entrevista asignó a cuatro funcionarios, cada uno con un cargo diferente en la entidad, todos con cargos profesionales y conocedores de este proceso. Para la entrevista dos asignaron también a cinco funcionarios que le ayudó a escoger la auxiliar de control interno.

En la Personería, la alta dirección asignó para la primera entrevista a tres funcionarios, el encargado del control interno, un asesor de la misma oficina y la administradora de servicios generales. Para la segunda entrevista, la administradora de servicios generales le ayudó a escoger a los otros cuatro funcionarios, todos con nivel profesional.

Para tener una mayor comprensión de la investigación, se describen las fases metodológicas que se llevaron a cabo en el desarrollo de este trabajo.

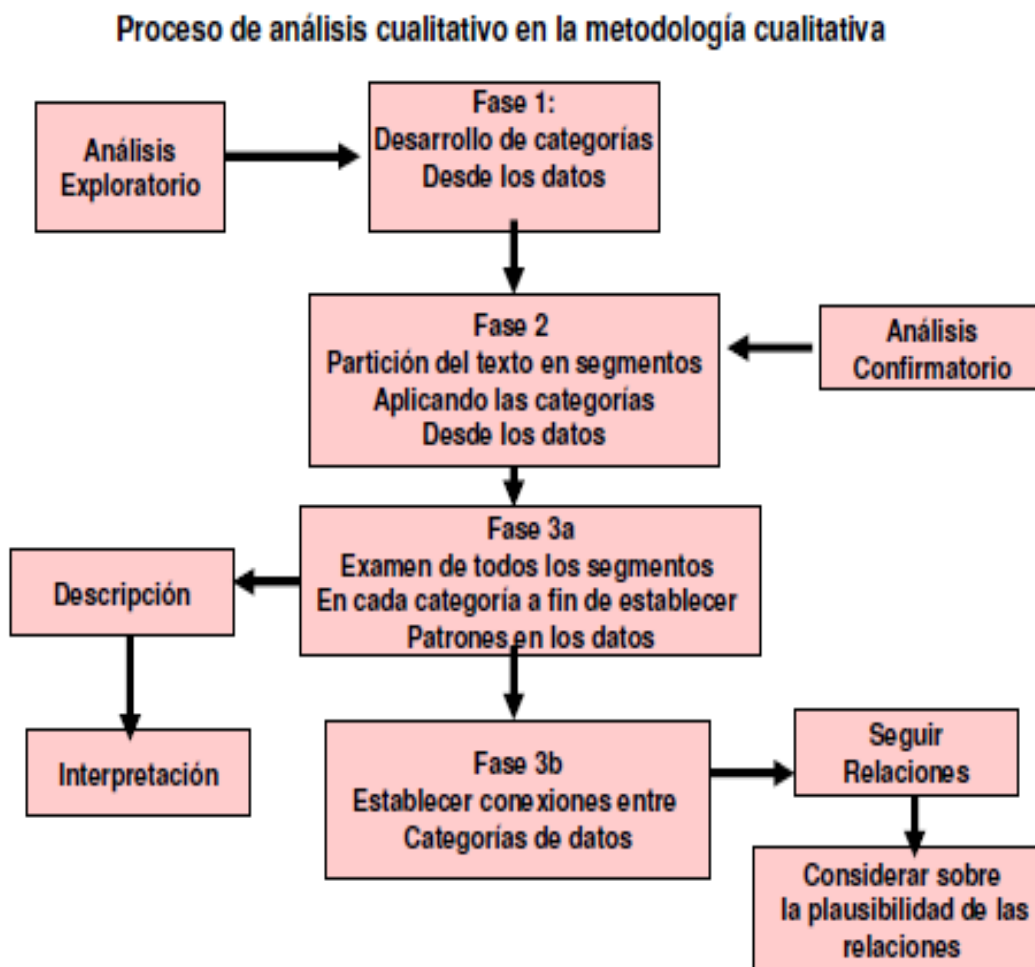
1. Se Consultó diferentes referencias bibliográficas: consulta de libros análogos y electrónicos, y artículos relacionados con el tema de diferentes publicaciones, que ayudaron a la realización del soporte teórico y análisis del contenido en este estudio de caso.

2. Se diseñó una investigación descriptiva, analítica y evaluativa, utilizando información primaria y secundaria que permitió llegar a cumplir con los objetivos planteados del estudio.

Es una investigación descriptiva basada en un estudio de caso, se escoge este método por ser una herramienta valiosa en estos tipos de estudio ya que a través del mismo se observa, analiza y registra el comportamiento de las entidades involucradas en el fenómeno de implementación del modelo Estándar de control interno MECI como herramienta de gestión de tres entidades públicas de la ciudad de Palmira (La Personería, La Contraloría y La Secretaria Hacienda) donde se especificó y particularizó la implementación del MECI en cada una de ellas, permitiendo comparar los procesos para identificar similitudes y diferencias como también su acercamiento a la estructura que plantea el modelo y así lograr el primer objetivo específico del estudio.

El Diseño Analítico, permitió segmentar los resultados obtenidos en las entrevistas y así poder inferir o formular conclusiones sobre el impacto de la implementación del MECI en estas entidades públicas y su incidencia como herramienta de gestión y culminar con el segundo objetivo específico planteado en el estudio. En esta fase se aplicó el programa informático Atlas ti. Versión 6.2, programa utilizado para Investigaciones Cualitativas diseñado como una herramienta que facilita el análisis de datos textuales, facilitando la codificación de transcripciones o documentos de trabajo como de archivos de vídeo o con los que se cuentan en la investigación. Este programa permite almacenar, organizar y correlacionar las variables para obtener informes resumidos de los datos más significativos y frecuentes que surgen del análisis. La Figura 3-1 da un ejemplo de lo que realiza el programa atlas ti.

Figura 3-1 Ejemplo de las Fases del Programa Atlas Ti



Fuente: El uso del ATLAS/TI como herramienta para el análisis de datos cualitativos en Investigaciones Educativas.

El diseño Evaluativo permitió después de la descripción y análisis de la información recolectada evaluar los resultados de la implementación del MECI en cada entidad como una herramienta de gestión útil y así lograr el último objetivo específico del estudio, alcanzando con estos tres objetivos; el objetivo general del estudio: Evaluar los impactos de la implementación del MECI, como una herramienta de gestión útil en algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira y validar el estudio realizado.

Capítulo 4

Análisis Discusión de la Información

4.1. Análisis y Discusión de la información obtenida en las entrevistas

Producto de la labor del trabajo de campo, y según la estructura del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), se plantea analizar la evaluación del impacto de la Implementación del MECI como herramienta de gestión útil en las tres entidades desde los siguientes criterios: Etapas de la implementación, Percepción de la importancia del MECI en la entidad para los funcionarios, contribución del MECI como herramienta de gestión en la entidad.

Las entrevistas dan inicio indagando sobre el proceso de implementación del MECI. Las tres entidades tienen conocimiento de las etapas que orienta el manual de implementación del DAFP, Planeación del diseño e implementación del MECI, Diseño e implementación, Evaluación a la implementación y Elaboración del Normograma⁶⁶. Todas utilizaron asesoría externa en la primera etapa.

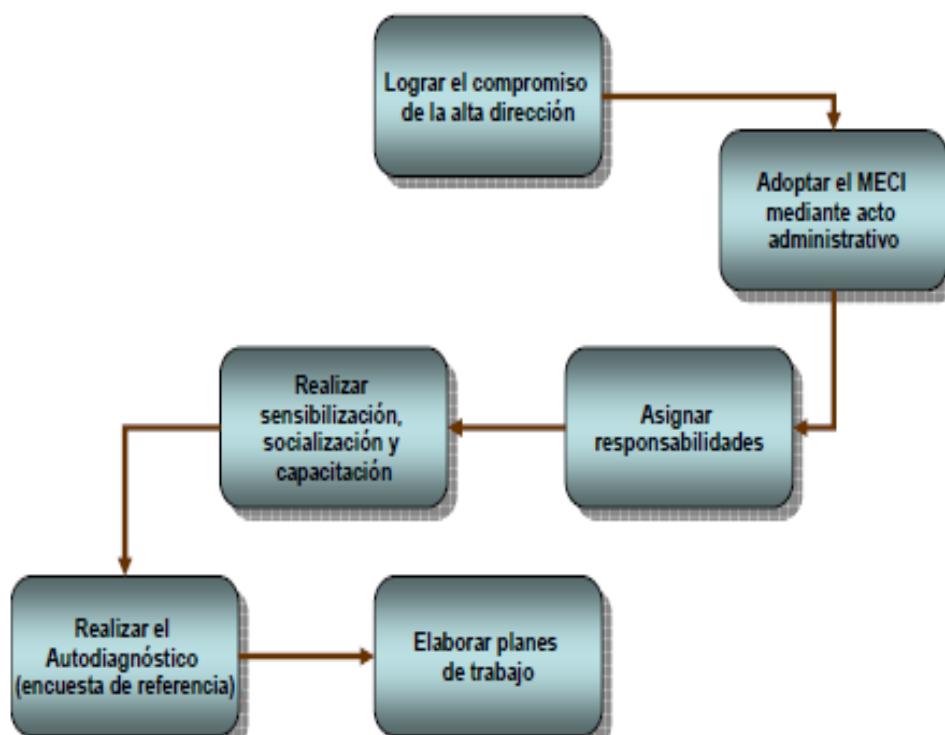
La etapa decisiva para que las demás tengan éxito, es la primera que inicia formalmente el proceso de implementación del MECI en la entidad y asegura que exista la capacidad funcional necesaria para que éste pueda realizarse. La Figura 4-1 ilustra los pasos requeridos en esta etapa.

⁶⁶ Es un instrumento que “le permite a las entidades delimitar su ámbito de responsabilidad y tener un panorama claro sobre la vigencia de las normas que regulan sus actuaciones, evidenciar las relaciones que tiene con otras entidades en el desarrollo de su gestión, identificar posible duplicidad de funciones o responsabilidades con otros entes públicos y soportar sus planes, programas, procesos, productos y servicios” (DAFD, 2006)

Esta etapa es crucial porque del compromiso de la alta dirección, la sensibilización y la capacitación de los funcionarios depende que se haga un trabajo concienzudo y real en el proceso de implementación del MECI.

Al analizar los resultados de las entrevistas, en las preguntas que hacen referencia al compromiso tanto de la alta dirección y de los funcionarios en general, los entrevistados manifestaron un compromiso verdadero. Indicaron la falta de sensibilización y capacitación para los funcionarios en general. Afirmaron que el proceso de capacitación ha sido muy sesgado porque no se ha dirigido a todo los niveles, lo cual debilita el proceso de implementación ya que se requiere de un alto grado de compromiso, responsabilidad, disposición y un sin fin de principios y valores no sólo organizacionales; sino propios de cada actor del proceso. Lo anterior evidencia el incumplimiento del espíritu de la norma, y por ende del control como tal. Simplemente manifiestan cumplir con un requisito sustentado en un acto administrativo que está lejos de ser útil y funcional para la entidad y quienes la integran.

Figura 4-1: Descripción grafica de los pasos para la implementación del MECI en la primera etapa



Fuente: Implementación del MECI, DAFP (2006)

En este sentido cabe resaltar la importancia del compromiso en cada uno de los actores organizacionales como lo resalta Granda: “El requisito fundamental para un adecuado Sistema de control interno desde su fase inicial se basa en el compromiso ineludible de cada uno de los funcionarios de una organización con su labor, al lograr que su actitud pase **de tener que hacer a querer hacer**” (Granda 2009).

Lo anterior tiene relación con cultura organizacional entendida como sistema que lo conforma un conjunto de actividades interrelacionadas entre sí, que apuntan a un propósito común. Para la organización es importante disponer de una cultura fuerte, es decir que posea normas, hábitos y valores consolidados y asumidos por todos los miembros de la organización, aunque en este caso se convierte en una barrera, porque la cultura que aquí se proyecta está basada en el criterio de que siempre se ha hecho así. Es necesario un cambio cultural en lo referente a realizar los procesos por cumplir y no como un compromiso sentido por la entidad que está al servicio de la sociedad. Es urgente que se adopten estrategias que lleven al personal de la organización a realizar su accionar con sentido y abierto a los cambios de un entorno más exigente.

El MECI plantea una estructura de revisión y diagnóstico de los procesos para su mejoramiento continuo basado en la cultura del autocontrol, lo cual requiere cambios y para que estos tengan éxito se deben dar dos condiciones: que el proceso de cambio tenga una alta calidad técnica y operativa, y que sea **aceptado** por los miembros del sistema.

Este proceso de cambio requiere de la voluntad política de la alta dirección. Por su capacidad de liderazgo y por el poder que despliega, es indispensable la decidida voluntad y genuino compromiso de la alta dirección de la entidad con el proceso de implementación del MECI. No basta para ello el simple pronunciamiento ocasional del directivo avalando el proceso, se requiere de su acompañamiento y que se involucre en las actividades claves del proceso, ya que con su presencia comprometida legitime las propuestas y acciones que se diseñen.

Es imprescindible que la alta dirección mantenga coherencia con lo que dice y hace. En caso contrario, la desconfianza y el escepticismo cundirán entre el conjunto de servidores

públicos de la entidad, destruyendo las posibilidades de éxito del proceso. Y esta parte se aprecia cuando los entrevistados responden que la alta dirección ha dejado toda la responsabilidad en la oficina de control interno de cada entidad, como si fuera la única encargada del proceso de implementación del MECI.

Cuando todo proceso de cambio necesita involucrar al conjunto de miembros de la entidad en todos los momentos o fases del proceso, con el fin de implicarlos y lograr su afectación, especialmente cuando estamos frente a un proceso de Implementación de una nueva herramienta de gestión (MECI), que reclama nuevas actitudes en sus miembros, se requiere que las acciones formativas, reflexivas y comunicacionales lleguen a todos los ámbitos de la entidad. Este análisis se ve reflejado en el siguiente esquema elaborado en el programa Atlas ti. Versión 6.0 (Figura 4-2).

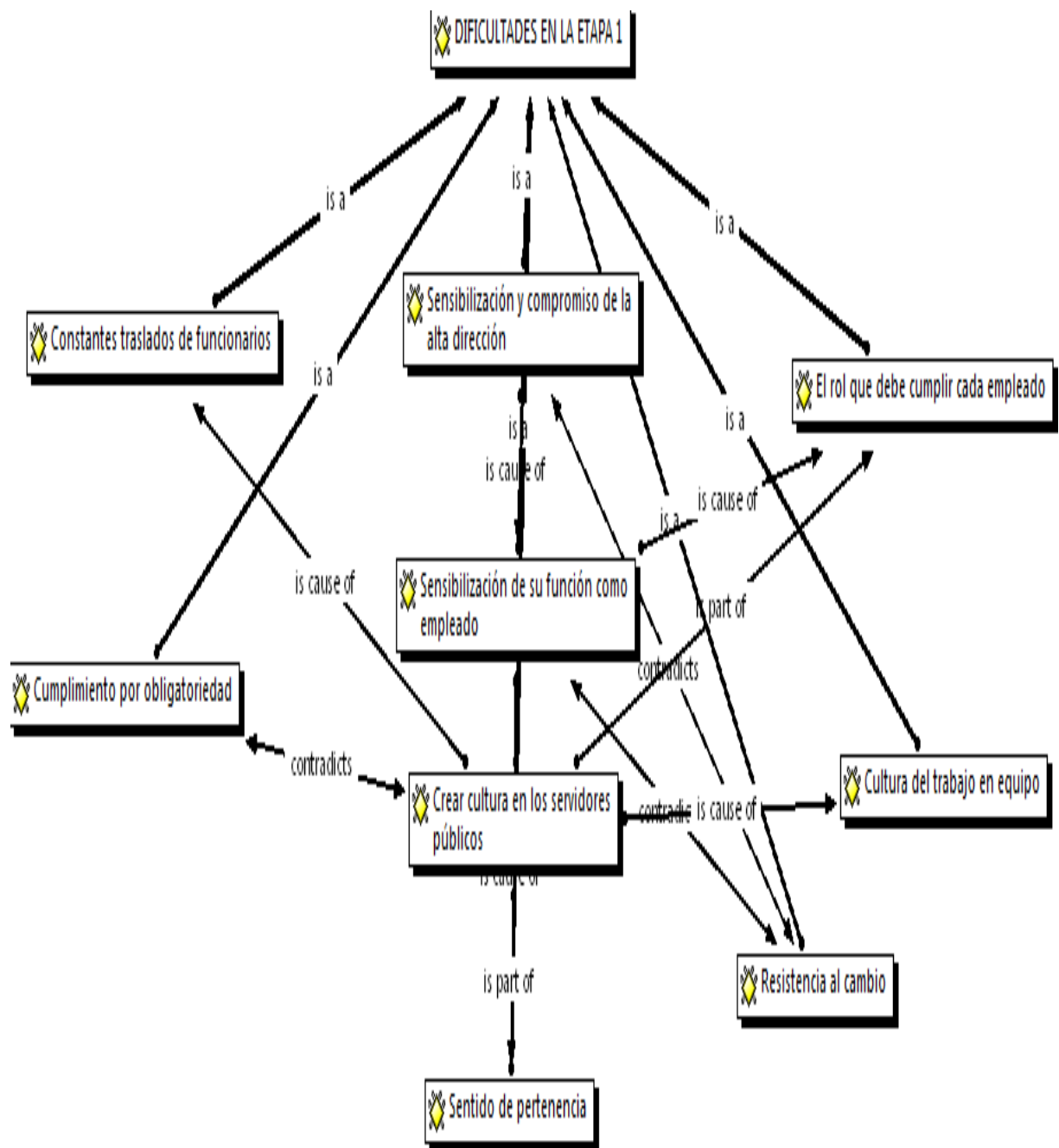
Lo anteriormente dicho se refleja en este esquema, porque a pesar de que los funcionarios afirman un compromiso de la alta dirección reconocen la falta de sensibilización y capacitación para el personal. Ésta se ha limitado a unos cuantos o sólo a los que pertenecen a la Oficina de control interno sin la suficiente socialización y esto hace que la primera etapa tenga dificultades en su desarrollo.

La segunda etapa, dejó ver que la mayoría de los funcionarios no poseen mucho conocimiento, pues después de realizado el diagnóstico de los subsistemas en los que se divide el MECI, el asesor de control interno junto con otros funcionarios de la misma oficina realizaron el diseño e implementación. Por esta razón cuando de manera concreta se les pregunta por los elementos de cada componente de los subsistemas, algunos desconocen lo que se ha realizado; reafirmando lo que ya se había dicho: falta de un trabajo conjunto y bien socializado a través de una comunicación organizacional efectiva. La cual es esencial para la integración de las funciones administrativas. Importancia que se puede ver en este ejemplo: los objetivos establecidos en la planeación se comunican para que se pueda desarrollar la estructura organizacional apropiada, en la selección, evaluación y capacitación de los gerentes para que desempeñen sus funciones en esta estructura.

De igual modo, el liderazgo eficaz y la creación de un ambiente que conduzca a la motivación dependen de esta comunicación. Más aún, mediante la comunicación

organizacional se puede determinar si los acontecimientos y el desempeño se ajustan a los Planes de RESULTADOS; todo para que se entienda por qué y el para qué de todo lo que se emprende en una organización y dejen de ver los cambios y las aplicaciones de nuevas herramientas de gestión solo como un requisito que hay que cumplir.

Figura 4-2: Sobre la etapa No 1 Planeación del diseño e implementación del MECI.



Fuente: El autor.

En la tercera etapa, Evaluación a la implementación y Nomograma, la oficina de control interno utiliza las encuestas del DAFP como se requiere. La responden los de la Oficina de control interno, quienes son los más conocedores del proceso de la implementación y la realizan también los funcionarios. Muchos lo hacen con la idea de que no pueden salir mal evaluados y no con la conciencia de reconocer y corregir las fallas. Tan importante y necesario es, que de acuerdo a ello se diseñan los planes de mejoramiento individuales y por procesos. En una de las entidades, los planes de mejoramiento los diseña el asesor de la Oficina de control interno como evidencia que responden al DAFP y que sí hacen los debidos procesos, no como debiera ser: un proceso que evidencia la realidad de su entidad direccionado al mejoramiento continuo.

Así no es posible un cambio real en la cultura organizacional. La esencia del cambio inicia con el compromiso verdadero de la dirección, donde lo que le transmita a su personal lo realice por su compromiso con la función pública y no por la obligatoriedad y cumplimiento de la norma. Los cambios no son ni de ocasión ni de conveniencia, son cambios que manifiestan una cultura organizacional que preparara a toda la institución con principios y valores que se aprecian en el modelo. Ya se citó la metodología de Andrade (1992) en el marco teórico, como una forma para vencer la resistencia al cambio.

Entonces aquí cabe sugerir que para que el proceso de implementación del MECI sea efectivo en todas sus etapas debe tenerse en cuenta lo que propone (Lewin en los años 50, citado en Codina 2005)⁶⁷ en el modelo o teoría del cambio: “todo comportamiento o situación es resultado de un equilibrio entre las fuerzas que impulsan y las fuerzas restrictivas”. Básicamente, la idea que propone es de descongelar valores antiguos, cambiar y recongelar estos nuevos valores.

Descongelamiento, Cambio, Recongelamiento

Descongelar: Este paso según Lewin “comprende el hecho de crear conciencia de la necesidad de cambiar y de eliminar o reducir cualquier resistencia al cambio”. Es decir desprenderse de los comportamientos o prácticas que quieren modificarse, para lograr que, los individuos, los grupos y la organización les resulte muy evidente la necesidad del

⁶⁷ Codina Alexis el “modelo” o teoría del cambio. Recuperado 13/04/2005 en. <http://www.degerencia>

cambio. Llevar a que las entidades conciban al MECI como una herramienta de gestión necesaria. Y esto se puede lograr según Lewin de tres maneras: “reforzando las fuerzas que favorecen el cambio, debilitando las que lo dificultan, o combinando las dos formas anteriores”

El cambio: según Lewin consiste “en alterar la situación de la organización”. En esta etapa se fomentarán nuevos valores, actitudes y comportamientos, tratando de lograr que los miembros de la organización se identifiquen con ellos y los interioricen. El descongelamiento debe proporcionar nuevas fuentes de información y nuevos conceptos que permitan ver la situación de otra forma para poder reestructurarla.

Entre las actividades que habrá que llevar a cabo para lograr que esta etapa se desarrolle de la manera más efectiva están las siguientes: trazar un claro proyecto para la implementación del cambio; comunicarlo a todos los afectados; plantear retos atractivos que inciten a los afectados a moverse; formarles y entrenarles en las nuevas habilidades requeridas y desarrollar mecanismos de retroalimentación que permitan un seguimiento sobre la marcha del proceso de implementación.

El Recongelamiento: Según Lewin “se debe estabilizar a la organización después de que se ha operado el cambio”. Convertir en regla general el nuevo patrón de comportamiento para que pueda arraigarse en los individuos y la nueva situación sea permanente. El recongelamiento se produce cuando las personas operan el cambio por medio de la experiencia, es decir la repetición del comportamiento, que se convierte en nuevos hábitos.

Para aplicar estas tres etapas se resume lo que se ha mencionado durante el análisis, se tiene en cuenta a Pérez (2006) para formular las condiciones como agentes de cambio: formación y comunicación y participación

Formación y Comunicación: La sensibilización al cambio a través de la capacitación personal y comunicarse con ellos abiertamente, ayuda a ver la lógica del cambio y a ganar confianza mutua y credibilidad. Es necesario que quienes lleven a cabo este proceso construyan una clara visión de hacia dónde necesita ir el equipo para implementar exitosamente nuevas herramientas de gestión y a la vez compartirlas y

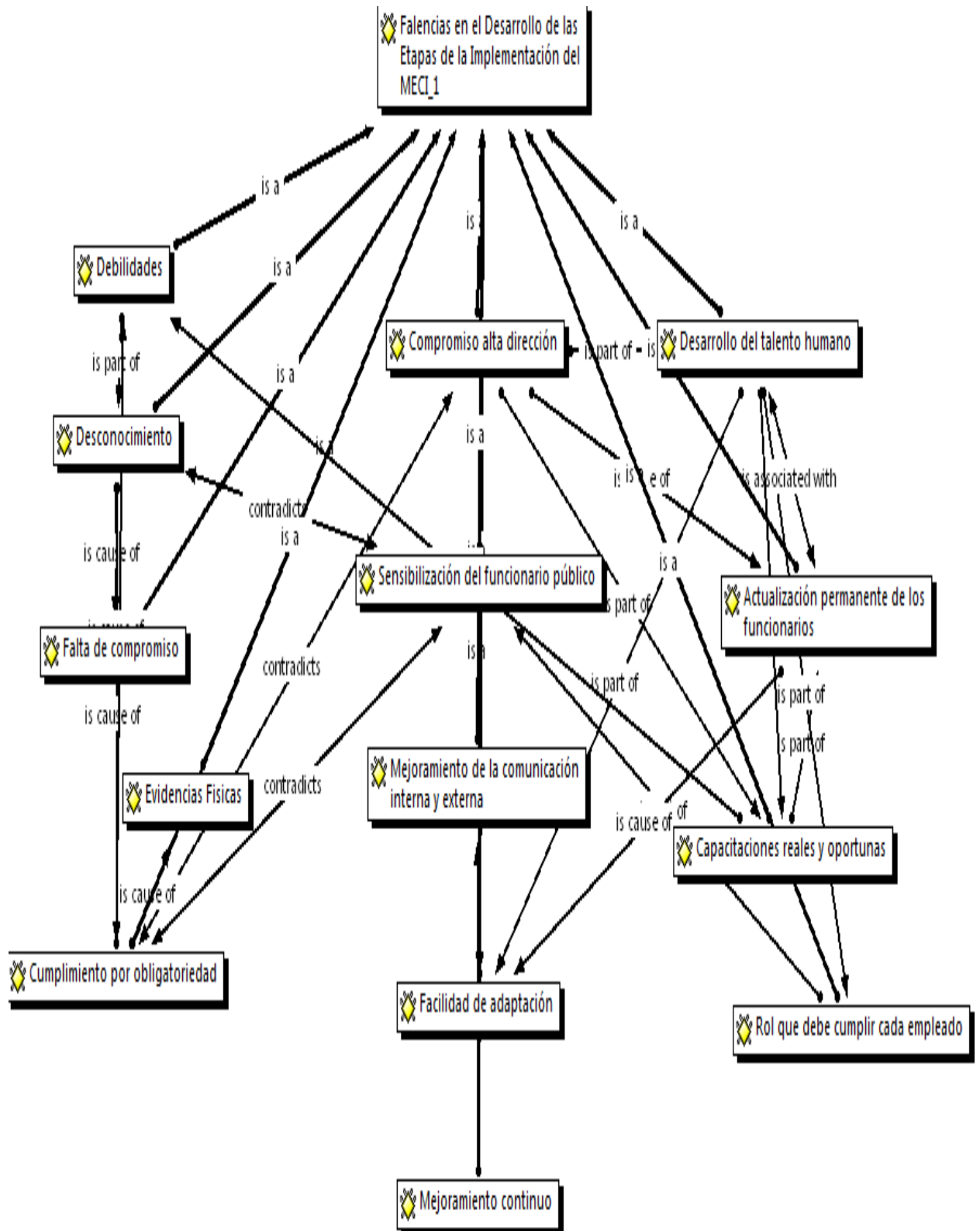
transmitirlas. Siempre explicando porqué el equipo debe tomar esa dirección para así incentivar a todo el personal a seguirla. Al darles a los integrantes del equipo toda la información posible y proveerlos de alternativas, cada uno de ellos podrá adoptar un buen desempeño en esta nueva labor. Permitiéndoles acostumbrarse gradualmente a los cambios y se den cuenta de que el cambio es una condición para el mejoramiento.

Participación: Existen evidencias de que una de las mejores formas de ayudar a implementar un cambio, es hacer que el grupo del sistema afectado participe directamente en el proceso de toma de decisiones. Entre más participe en las decisiones que se toman, menos resistencia habrá y más aceptación al cambio. Es difícil que la gente se resista si ha participado desde los orígenes de los procesos.

Después de analizar el proceso de implementación del MECI en cada una de sus etapas en las tres entidades, se recomienda que deben abordar este proceso con una mayor sensibilización, capacitando a todo el personal en los diferentes niveles; donde estos dos procesos estén acompañados de una efectiva, clara y oportuna comunicación organizacional que se caracterice por la participación general de los funcionarios, que les permita entender el por qué y para qué la implementación del MECI, Logrando desde el inicio del Proceso se aprecie como una herramienta de gestión útil para su entidad y no como una norma más.

Este análisis se resume en el siguiente esquema realizado en el programa atlas ti, versión 6.0 (la figura 4-3: Falencias en las etapas para la implementación del MECI).

Figura 4-3: Falencias en las etapas para la implementación del MECI.



Fuente: Propia.

En el segundo criterio se analiza la percepción de los funcionarios frente a la implementación del MECI. En las tres entidades los entrevistados responden con conocimiento frente al modelo y lo describen como una herramienta útil que ayuda a organizar los procesos, a desarrollar y cumplir las funciones del estado con eficiencia y prestar una mejor atención a la comunidad en general. Saben que esto no lo hace solo MECI, sino el trabajo conjunto y en armonía con el Sistema de Gestión de Calidad (SGC).

En esta parte los funcionarios de las tres entidades resaltan cómo la armonización del MECI y SGC, contribuyen a mejorar la prestación del servicio y a organizar los procesos. Algunos de los entrevistados parecen estar describiendo de memoria los propósitos del modelo y no su propia experiencia. En una de las entidades se observa mucha desorganización y el proceso de implementación del MECI no se ha realizado a cabalidad en todas sus etapas. Sólo la primera etapa con ayuda de asesoría externa. Aunque el asesor de la Oficina de control interno a quien se le asignó atender la entrevista no respondió, pero otros funcionarios afirmaron la no implementación de todo el proceso.

Se vuelven a confirmar los análisis anteriores, algunas entidades están respondiendo las encuestas que realiza el DAFP para evaluar la implementación del MECI, por cumplir un requisito y no como un proceso real, esto se observa por la inconsistencia en las repuestas que dan los funcionarios, pues unos responden que el MECI no se ha implementado, otros que está en proceso de implementación; y algunos reconocen su implementación. En esto se evidencian las razones que tenía la dirección al seleccionar el personal a entrevistar

Una de las causas de que se adopten sistemas de gestión por obligatoriedad sin sentir su importancia en las entidades públicas, radica en el sentido politiquero de la administración pública. Además ha estado siempre orientada hacia la prospectiva y el nivel técnico administrativo, reconociendo sólo los problemas desde la mera gestión interna de la administración. Por tanto no ha sido una preocupación cuestionarse o valorar de forma sistemática el grado en que los programas que se aprueban se están desarrollando de manera correcta y sí satisfacen las necesidades que se demandan de la entidad.

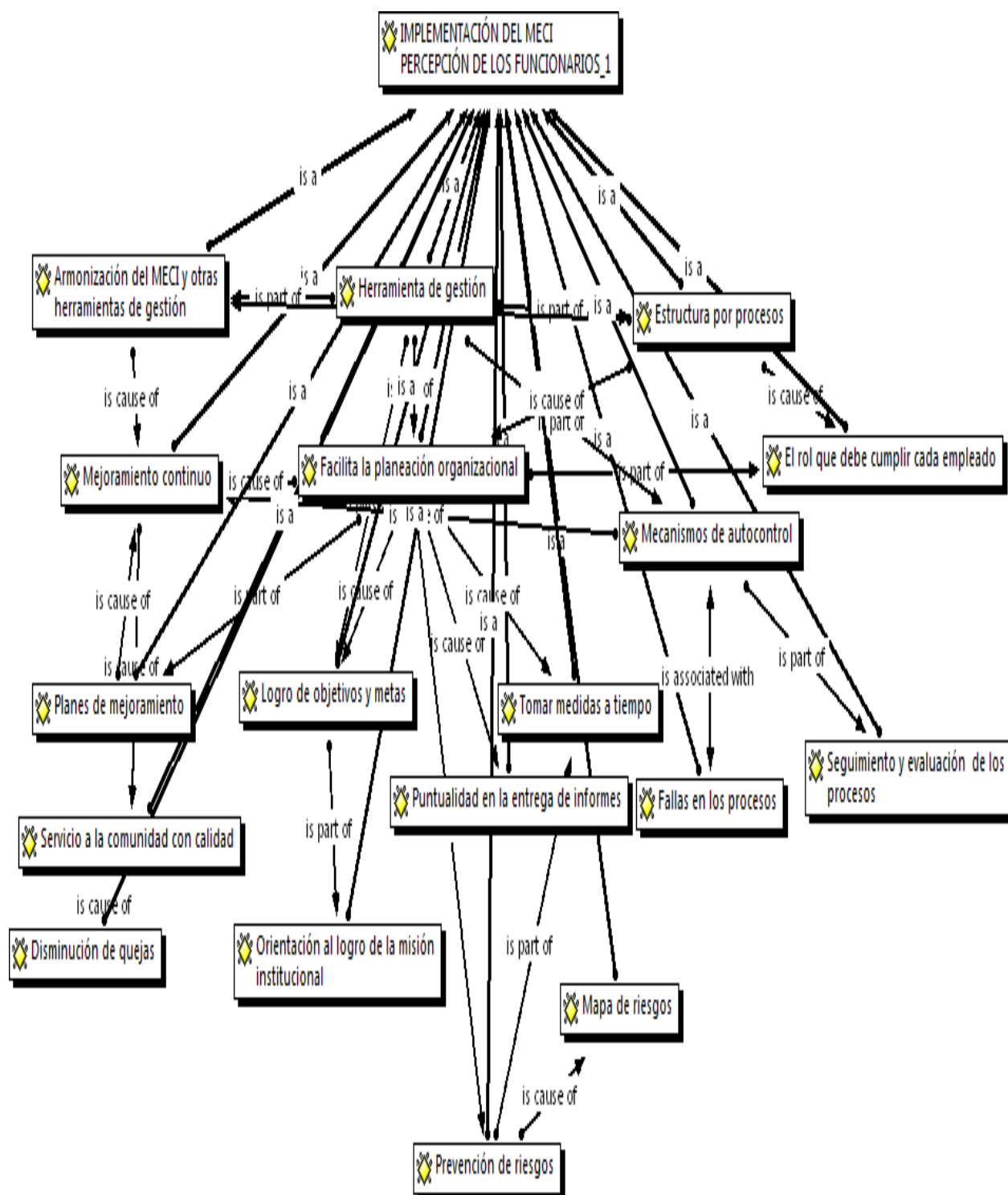
Otra causa de esta problemática es la manera como son nombrados algunos funcionarios públicos, pues lamentablemente se siguen nombrando por cuotas políticas, sin interesar los conocimientos, aptitudes o destrezas para desempeñar el cargo. Cuando se presentan estas situaciones la capacidad de gestión decae, el servicio es deficiente porque no se cumplen las metas establecidas y la entidad pública se convierte en un medio para obtener un sueldo y diversas ventajas. Lo anterior lo manifestó un funcionario de cargo directivo.

Cada cargo tiene sus roles y funciones específicas por consiguiente es necesario que el funcionario posea habilidades y destrezas, esté comprometido con su entidad y con la comunidad en general y sea consciente de que su salario no se justifica con la sola asistencia al lugar de trabajo.

Aunque como alternativa a esta situación surge en Colombia la carrera administrativa orientada a garantizar la eficiencia en la administración pública, esta normatividad no garantiza que haya transparencia en la gestión de los procesos del personal.

Las respuestas de los entrevistados sobre la implementación del MECI en su entidad se resumen en el siguiente esquema elaborado por el programa atlas ti. Versión 6.0 al relacionar las repuestas (figura 4-4 y figura 4-5).

Figura 4-4: Implementación del MECI en la Personería, Contraloría y Secretaría de Hacienda según los funcionarios de cada entidad



Fuente: El autor.

En este cuadro sinóptico se relacionaron las repuestas de los funcionarios de las tres entidades, cuando se les preguntó si Consideraban el MECI como una herramienta de gestión útil, respondieron que lo consideran una herramienta de gestión útil al armonizarse con el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) Porque estos dos sistemas ayudan a organizar los procesos de la entidad, facilitan la planeación organizacional, la asignación del rol de cada empleado y mejora el servicio prestado a sus clientes, llevando a las entidades a cumplir con su misión institucional.

También respondieron que estos dos sistemas armonizados son herramientas de gestión por sus estructuras que se complementan entre si y le brindan a la entidad un sistema que proporciona a la vez un seguimiento a cada uno de los procesos de la entidad con el objetivo de la mejora continua y el direccionamiento a prestar un servicio con calidad que responda a las necesidades de sus clientes.

De igual forma consideran que estos dos sistemas llevan a la entidad a trazar y prevenir los posibles riesgos de su entidad, obligándolas a realizar continuas revisiones y trazar mapas de riesgo acompañados de estrategias para prevenirlos o enfrentarlos.

Por otra parte señalan que el MECI los direcciona hacia una nueva forma de concebir el control, incentivando la cultura del autocontrol donde cada agente organizacional esté en capacidad de ejercer su propio control y autoevaluarse y realizar los planes de mejoramiento pertinentes. También que incentiva la cultura del cumplimiento donde cada agente organizacional conoce su función y porqué debe responder en su entidad.

En este mismo sentido señalan que los componentes en los que se soporta el MECI orientan un proceso continuo de seguimiento y evaluación del quehacer de la organización, identificando las fallas para corregirlas y reformular estrategias para que no se vuelvan a repetir y así lograr el mejoramiento continuo y por ende la prestación del servicio con calidad que se refleja en la disminución de quejas por parte del usuario. Cumpliendo su función como estamento del estado en el cumplimiento de la misión, visión objetivos trazados.

Estas respuestas de alguna manera confunden, porque cuando se realizan preguntas

técnicas sobre la implementación la mayoría responden como si no se hubiera implementado o estuviera en proceso de implementación.

Se puede apreciar que conceptualmente la mayoría de los entrevistados tienen claridad sobre la norma y el modelo. Cabe preguntarse si tienen claridad de lo mucho que se gana con la implementación del MECI, ¿por qué la realidad institucional niega tal claridad?

En la figura 4-5, el análisis es muy similar, todos los funcionarios la consideran una herramienta de gestión útil en su entidad que tiene por objetivo concebir, planificar, coordinar, ejecutar y realizar el correspondiente control de las políticas y procedimientos que se desarrollan en la entidad, accediendo de esta manera a un orden y una coherencia de lo que se planea y se hace para lograr un mejor ambiente en el cual se puedan desarrollar los procesos de manera eficiente y así poder alcanzar la metas propuestas por la entidad.

En las repuestas nuevamente se contradicen cuando ya se inicia con el tercer criterio, donde se analizan los componentes de cada subsistema, porque si bien es cierto consideran el MECI una herramienta de gestión útil, no lo han llevado a cabo en todos los procesos.

En uno de los casos el subsistema de control estratégico, en el componente Ambiente de control, en el elemento de desarrollo del talento humano; no se establecen y adoptan las políticas de Bienestar Social para los servidores públicos, ni se elaboran Programas Institucionales anuales de reinducción, que responda a cambios organizacionales, técnicos o normativos; como tampoco se realizan capacitaciones de acuerdo a las necesidades de la entidad, por lo que no se lleva a la práctica el plan institucional anual de capacitación.

Es decir que a pesar de que los funcionarios tienen conocimiento de cual es el objetivo del MECI este no se ha desarrollado adecuadamente en todos los procesos, lo cual se refleja cuando el asesor de control interno rinde informes que no expresan toda la realidad de su entidad.

Para el criterio contribución del MECI como herramienta de gestión en las entidades se realizó una entrevista profundizando en los elementos de los componentes de cada subsistema del MECI (Subsistema de control estratégico, Subsistema de control de la gestión y Subsistema de control de la evaluación).

Las preguntas iban encaminadas a conocer si la implementación del MECI ha contribuido al mejoramiento de los procesos administrativos para el logro de las metas institucionales a través de la cultura del control.

Cuando se exploró en el componente ambiente de control, los elementos acuerdos, compromisos éticos, desarrollo del talento humano y estilo de dirección; las respuestas fueron muy similares en las tres entidades. Aunque cuentan con esos acuerdos y compromisos éticos, no se construyeron colectivamente.

Dos de las tres entidades manifiestan el compromiso de la Alta Dirección en la

realización y ejecución de proyectos para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno y la adopción voluntaria del Sistema de Gestión de Calidad.

De igual manera afirman que con la implementación del MECI, se revisa y se consolida el código de ética, pero este proceso no se realiza en consenso con todos los funcionarios.

Por otra parte cuando se llega al componente de talento humano, se observa mucha diferencia en las respuestas en cuanto al establecimiento y ejecución de políticas de Talento Humano. En el cual se deben compilar las políticas de bienestar social, de estímulos Institucionales, de capacitación y de inducción. Así mismo el plan anual de capacitación, como el Reglamento Interno de Trabajo. A pesar de que en las tres entidades existe, no en todas se cumple formalmente; algunos funcionarios manifiestan su descontento en la parte de capacitación y bienestar.

En este mismo Subsistema en cuanto al componente de direccionamiento estratégico, al preguntarles por cada elemento (planes y programas, modelo de operación y estructura organizacional) manifiestan el establecimiento de planes y programas que permiten el cumplimiento de los objetivos institucionales. Pero no afirman que estos sean objeto de constante revisión y ajuste de acuerdo a las necesidades del entorno y los grupos de interés con que interactúa la entidad. También que con la implementación del MECI se revisó y se elaboró el Mapa de procesos de la Entidad que contiene los procesos estratégicos, misionales, de apoyo, de evaluación y control.

Para el componente de Administración del Riesgo, se han identificado tanto la consecuencia (impacto) como la probabilidad de ocurrencia de los riesgos y se ha elaborado el Mapa de Riesgos Institucional.

En general, las repuestas de estas preguntas se vuelen a contradecir, porque mientras unos afirman que la implementación del MECI contribuye a mejorar y terminar de consolidar esta actividades, para otros esto no se ha realizado sino que está en proceso de implementación, generando incertidumbre: ¿cuál es la realidad entonces de estas entidades?

Para el segundo subsistema Control de Gestión, al explorar el primer componente

actividades de control, los entrevistados afirman de forma general que su entidad cuenta con el manual de funciones y competencias, para lo cual se consideró que no requería de modificación alguna. En la parte del Manual de Indicadores de Gestión, todos lo describen como una herramienta útil para el desarrollo de una gestión de calidad, pero no precisan qué indicadores utilizan para medir y evaluar los procesos. El encargado es el asesor de la Oficina de control interno, lo cual demuestra una falla en la implementación del MECI, porque cada funcionario debería conocer los indicadores con los que mide y evalúan el proceso en el cual se desempeña.

En el componente de comunicación pública, la página Web para las tres entidades es un medio de información que juega un papel de suma importancia y comprende los principales temas de sus funciones misionales y administrativas: noticias, eventos, información institucional, servicios, y los documentos más importantes de la entidad así como de su Sistema de Control Interno. Reconocen falencias, en el sentido que ésta debe ser más valorada y fluir en la organización sin ningún obstáculo, y evitar toda situación de estancamiento, porque es la forma más adecuada de sacar el mayor provecho a la información que maneja.

Para el subsistema de Evaluación y Control sus componentes están dirigidos a realizar las autoevaluaciones como mecanismo de verificación, que le permiten a las entidades autodiagnosticar su situación de Control, al proveer la información necesaria para establecer si este funciona efectivamente o si existen desviaciones en su operación, que afecten el objetivo para el cual fue creado.

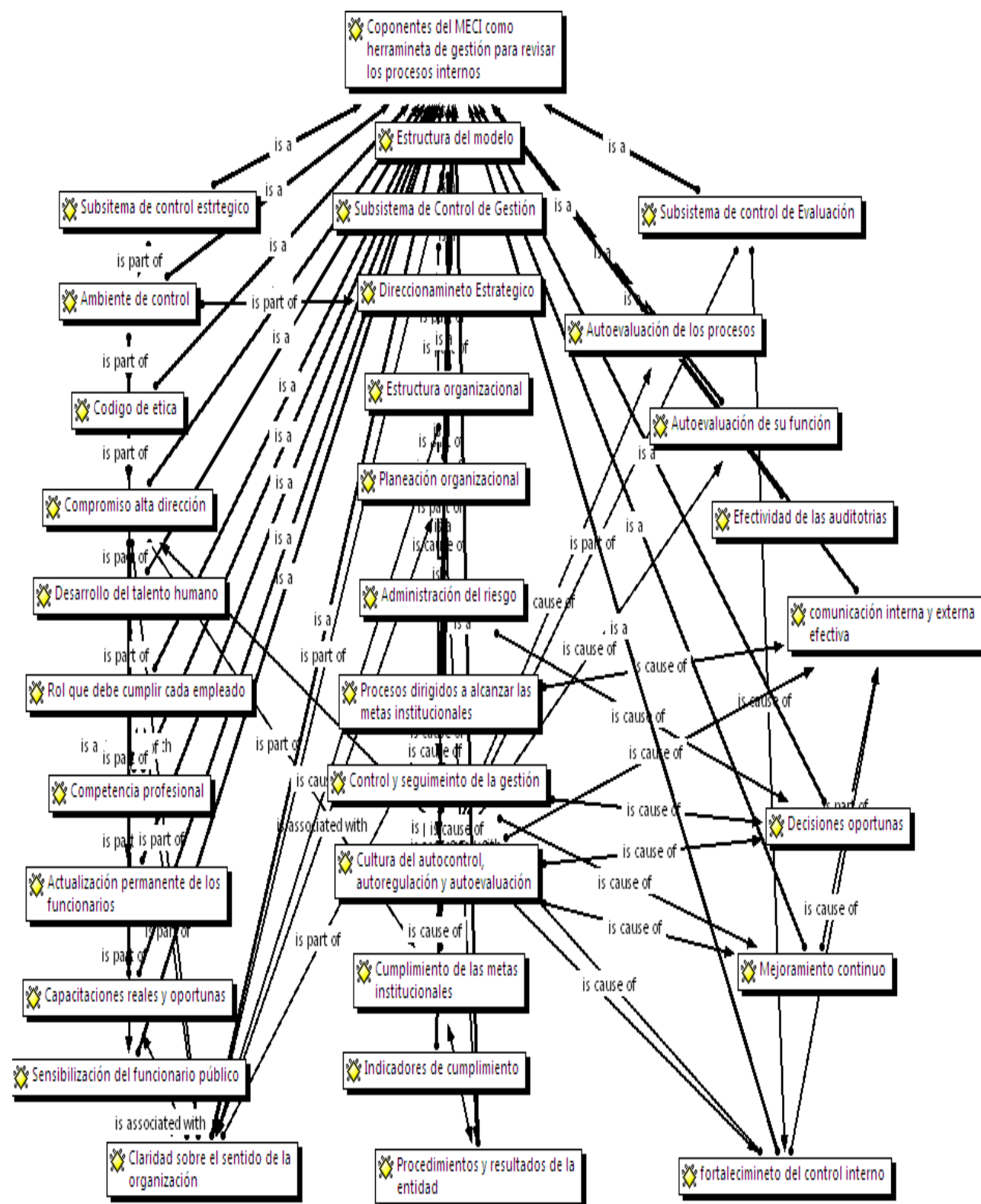
En este subsistema las actividades han sido complejas porque todavía cuesta trabajo autoevaluarse, por ejemplo en la autoevaluación de la Gestión cuyo objetivo es verificar y evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, aunque el objetivo es lograr todas las metas hay algunas que quedan precarias y cuesta cierto temor reconocerlo, porque tienen una idea errónea de lo que significa autoevaluación, y no reconocen que su objetivo es señalar los aciertos para seguir progresando y desaciertos para replantearlos; pero siempre direccionado hacia el mejoramiento continuo.

Igualmente pasa con el componente de la autoevaluación individual, las tres entidades

reconocieron la dificultad que tuvieron los funcionarios en este proceso y más si tenían que desarrollar planes de mejoramiento individual, lo que lleva a pensar que sigue frágil la cultura del autocontrol.

Es decir que lo que deben entender los funcionarios que pertenecen a una organización, desde el nivel más alto, es que la autoevaluación es autocontrol; para lo cual hay que medir, comparar, valorar permanentemente la eficiencia, efectividad y pertinencia de los procesos, de tal forma que si un proceso no arroja resultados satisfactorios hay que replantearlos. Si por el contrario, denota una mejora, es un aliciente para seguir perfeccionando. Por tal motivo el autocontrol y la autoevaluación complementan la evaluación institucional que es fundamental e irremplazable, la cual permite estructurar los planes de mejoramiento y propiciar la mejora continua y la retroalimentación de los procesos

Figura 4-6 Componentes del MECI como Herramienta de Gestión para la Entidad



Fuente: El autor.

Este esquema resume la estructura del MECI cuando utilizan sus componentes para revisar los procesos de su entidad y los resultados que debe proyectar después de realizar un diagnóstico y poner en marcha el plan de mejoramiento para fortalecer sus aciertos y corregir sus falencias. Solo así logrará un mejoramiento continuo que le de claridad al sentido de su organización, procedimientos y resultados basados en la cultura del autocontrol, autorregulación y autoevaluación; para así fortalecer el control interno y alcanzar el objetivo del modelo.

Capítulo 5

Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones del Estudio

Es muy importante tener presente que los cambios en la cultura organizacional son relativamente lentos y que no se logran por la simple expedición de actos administrativos que demanden nuevas actitudes y prácticas de los servidores públicos.

Los cambios requieren de procesos de maduración y consolidación, en donde confluyen múltiples acciones que los viabilizan a través de la toma de conciencia, la afectación emocional, la apropiación y construcción cotidiana de nuevas formas de realizar el trabajo que deben convertirse en hábitos.

El compromiso de la Alta Dirección con la implementación del MECI es un factor muy decisivo para que éste sea exitoso. La alta Dirección debe ser el promotor y orientador del proceso para que también se comprometan los demás servidores.

En este proceso de implementación se deben involucrar de manera decidida y amplia a todos los servidores públicos de la entidad, sin distinción de niveles de cargo o forma de vinculación laboral, lo cual requiere de la creación de espacios de aprendizaje que conduzcan a la sostenibilidad de los avances logrados.

El proceso de implementación del MECI demanda acciones en el corto, mediano y largo plazo. Es recomendable que el equipo de trabajo coordinador sea conformado por servidores de carrera, para garantizar que el proyecto permanezca a pesar de los posibles cambios administrativos. Este equipo a su vez, debe estar conformado por

líderes de la organización que logren identificarse con los objetivos de la Gestión en la entidad, con la voluntad y la capacidad de poner a disposición sus habilidades personales en la consecución de los objetivos institucionales.

Es indispensable que los avances, productos, actividades, evaluaciones y resultados del proceso de implementación, sean informados permanente y oportunamente a haciéndolos además partícipes y corresponsables de la marcha del proceso.

Se requiere que las entidades diseñen estructuras más flexibles a las transformaciones e implementación del MECI, para que este cambio se produzca como consecuencia del aprendizaje de sus miembros. Esto implica generar condiciones para promover equipos de alto desempeño, entendiendo que el aprendizaje en equipo implica generar valor al trabajo y más adaptabilidad al cambio con una amplia visión hacia la innovación.

Para desarrollar la implementación del MECI en un clima organizacional favorable se deben realizar las acciones necesarias para mejorar aspectos tales como la inducción, reinducción, plan de incentivos y estímulos, aspectos fundamentales para fortalecer el compromiso y la cultura del autocontrol y autoevaluación necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas.

El estudio de caso realizado, determinó la existencia de deficiencias en la implementación del MECI en algunas áreas, las mismas que afectan la gestión, por lo que se debe comprender a fondo el por qué y el para qué de su implementación para garantizar coordinación de acciones de manera intencional, consciente y efectiva al definir los flujos de información y comunicación que permita a los servidores públicos anticipar y corregir de manera oportuna las debilidades que se presentan en su quehacer dentro de la entidad. Entendiendo que los servidores públicos son quienes hacen del Control Interno una realidad, pues a través de sus acciones se concreta el cumplimiento de los objetivos de la entidad pública.

Los funcionarios hacen que el Control Interno logre un buen resultado en términos de la búsqueda de los propósitos de la entidad. La responsabilidad de un buen Control Interno le corresponde a la dirección y a la gerencia de la entidad pública, ya que ella proporciona direccionamiento, políticas, aprobación y supervisión. Sin embargo todos los

servidores públicos juegan un papel muy importante en la efectividad del Control Interno, de allí que debe conocer sus responsabilidades y sus límites de autoridad, debiendo existir una afinidad clara entre los deberes de los servidores públicos, la forma como se materializa su eficiencia y el cumplimiento de los objetivos que pretende la entidad.

Para que la implementación del MECI se establezca efectivamente deben darse varios factores:

- Hacerse una clara visión de lo que se desea obtener en la entidad con la implementación del MECI, más allá del cumplimiento de un requisito,
- El despliegue simultáneo pero armonizado y sistémico de todos o varios de estos sistemas de mejoramiento institucional.
- Un fuerte y decidido apoyo de la alta gerencia, lo cual implica el empoderamiento de los servidores públicos que lideran estos procesos en cada entidad.
- Adelantar el proceso con la vinculación decidida y directa de los servidores públicos de cada organización, lo cual se logra mediante el fortalecimiento de la cultura organizacional del mejoramiento. Esto incluye incorporar las metas e indicadores del proceso de implementación a diversos instrumentos e instancias de evaluación institucional e individual tales como: Planes de mejoramiento (institucionales, por áreas e individuales, acuerdos de gestión para la cualificación de la gestión de directivos y la concertación de objetivos para la evaluación de funcionarios.
- Con respecto al MECI como herramienta de gestión, al analizar su estructura y los modelos que se tomaron como base para su diseño; se observa que es un modelo que ayuda a las entidades a realizar diagnósticos de sus procesos fundamentales, organizar sus procesos para tomar medidas que lleven al mejoramiento continuo, donde el funcionario aprenda a realizar seguimiento y evaluación (autocontrol y autoevaluación) de su quehacer y sin temor identifiquen aciertos y desaciertos con la intención de corregir y perfeccionar sus funciones dirigidas a lograr las metas institucionales.

El impacto de la implementación del MECI en estas entidades, según los resultados de los análisis, no fue lo suficientemente significativo debido a las falencias en las etapas de su implementación y al desconocimientos de las mismas, aunque algunos funcionarios reconozcan varios cambios importantes desde la aplicación de este modelo; otros lo asumen como un requisito que hay que cumplir, porque lo ven sólo como una herramienta que obliga a diligenciar muchos formatos por cada actividad que se realice haciendo los procesos más lentos.

También se observó que faltó más compromiso y disposición tanto de las directivas como de los funcionarios en general para que desde la primera etapa se hubiera erradicado la concepción de obligatoriedad para ser percibido y aceptado como un modelo útil para su entidad.

El MECI es una herramienta de gestión útil para las entidades públicas, solo se requiere de un cambio de cultura organizacional que incluya llenar vacíos y resolver dificultades encontradas en el diagnóstico de la entidad cuando se desarrolla la primera etapa de este proceso, al igual en el ejercicio de formulación de los compromisos, los cuales debe contener criterios claros y precisos para cada participante en la implementación de esta herramienta y proporcionar el objetivo de cambio que requiere la entidad.

Es claro que no es posible cambiar lo que no se ha identificado o no se conoce. Esta fase preparatoria incluye la realización de acciones de sensibilización del colectivo de agentes de cambio sobre el control interno, así como su capacitación en el Modelo Estándar de Control Interno, con el fin de que sus integrantes apropien su sentido, conceptos y metodología, y queden con disposición actitudinal y cognitiva para aplicarlo en la entidad.

5.2 Recomendaciones

De acuerdo con los resultados de la investigación y las conclusiones obtenidas luego del análisis, se propone:

La relevancia y utilidad de conocer el concepto cultura organizacional en las entidades

públicas como un reto, porque ayudará a comprender mejor la complejidad de estas organizaciones y el comportamiento humano que se desarrolla en ellas, para así emprender de una forma más efectiva cambios que requieran las entidades públicas en procesos de implementación de nuevos modelos.

Varios modelos de gestión están causando un gran impacto en la cultura organizacional. Estas nuevas tendencias y los cambios dinámicos hacen que las organizaciones y las instituciones tanto públicas como privadas tengan que adaptarlas por requerimientos legales o por las necesidades del mercado. A pesar de converger en la forma de actuar, hay sustanciales diferencias entre la organización pública y la privada por lo tanto sería interesante evaluar el impacto de la implementación de este tipo de modelos para compararlas en la manera de responder tanto de directivos como del personal en general y encontrar explicaciones a sus diferencia y en cuál de ellas genera mayor impacto.

La cultura organizacional es el corazón de la organización que está presente en todas las funciones y acciones que realizan todos sus miembros. Por lo cual es muy importante que todo cambio se implemente para construir cultura y se arraigue a la organización como tal, pero ¿cómo hacer para que las organizaciones públicas sigan esta línea y más cuando se tratan de requerimientos del estado y no voluntad propia?.

A. Anexo: Entrevista 1

La presente entrevista tiene como fin evaluar el impacto que ha tenido la implementación del MECI como herramienta de gestión en algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira.

FICHA DE LA ENTREVISTA	
ENTREVISTADO	
Nombre y apellidos:	
Empresa / Institución:	
Cargo en la empresa / institución:	
e-mail:	
ENTREVISTA	
Número:	Fecha:
Hora de comienzo: Hora de finalización:	
Entrevistador:	

1. Describa como ha sido el proceso de implementación del MECI en su entidad siguiendo las etapas que recomienda el DAFP.
2. ¿Cree usted que es importante la implementación del MECI en su organización sin ser una reglamentación por parte del estado, por qué?

3. ¿Que ha cambiado en la entidad desde su implementación?
4. ¿La implementación del MECI en su institución mejoro la calidad de su servicio? ¿Cómo se evidencia?
5. ¿Con la implementación de MECI es más fácil alcanzar las metas institucionales? ¿por qué?
6. ¿La implementación del MECI sirve para identificar las dificultades en la prestación del servicio, explique?
7. ¿La implementación del MECI ha dado más claridad sobre sentido de la organización, explique?
8. ¿Con la implementación del MECI hay más claridad con el rol que debe cumplir cada empleado, explique?
9. ¿La implementación del MECI ha ayudado a identificar si cada persona cumple con su función y si lo hace bien o mal? como ha sido este proceso?
10. ¿La implementación del MECI es suficiente para mejorar el servicio de una institución? ¿Por qué?
11. ¿Podría describir las fortalezas y debilidades de la implementación del MECI en su organización?
12. ¿Cuál cree usted que ha sido el impacto más importante que ha traído la implementación del MECI en su organización?
13. ¿Que dificultades se han presentado en su organización con la implementación de MECI?
14. ¿Considera el MECI una **herramienta de gestión** necesaria en su organización? ¿por qué?
15. ¿En que indicadores de gestión se basan para evaluar la implementación del MECI en su entidad?
16. ¿Como miden la eficiencia, eficacia y efectividad del modelo?
17. ¿Cómo es la actitud de la alta dirección y de los trabajadores en general frente a la implementación del MECI? ¿Hay un compromiso verdadero o se cumple por ser obligatorio?
18. ¿Cree usted que esta herramienta documenta la realidad de su organización

B Anexo: Entrevista 2

La presente entrevista tiene como fin evaluar el grado de efectividad con que se cumple el Control Interno, al implementar el MECI específicamente sobre sus componentes y si este ha contribuido al mejoramiento de los procesos administrativos y ha incentivado la cultura del autocontrol en algunas entidades públicas (La contraloría, La Personería y La Secretaria de Hacienda) de la ciudad de Palmira.

FICHA DE LA ENCUESTA
FICHA DE LA ENTREVISTA
Empresa / Institución: _____
Cargo en la organización: _____
Fecha: _____

SUBSISTEMA DE CONTROL ESTRATEGICO

Ambiente de control

a) Integridad y valores éticos.

¿El código de ética se construyo bajo los principios y valores de manera participativa. ¿Como fue este proceso? ¿Se implementa?

.

b) Competencia profesional.

86 Evaluación del impacto del modelo estándar de control interno (MECI) como herramienta de gestión para algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira

¿Están descritas los roles y funciones particulares del personal?

Se analiza el conocimiento y las habilidades del personal para desempeñar adecuadamente su trabajo?

Alta Dirección

Describe como se visualiza el compromiso de la Alta Dirección en la realización y ejecución de proyectos para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno.

¿La alta dirección está integrado por personal con conocimiento suficiente, experiencia y tiempo de servicio efectivo?

¿Se realizan sistemática y oportunamente las reuniones y en ellas participan directores de áreas y especialistas del dispositivo de auditoría?

¿Los informes son efectivos y proporcionan la información apropiada?

¿Es suficiente y oportuna la información de la Dirección, para permitir el monitoreo de los objetivos y estrategias de la administración, la posición financiera, los resultados de operación de la entidad, y los términos de los acuerdos significativos?

c) Políticas y prácticas de recursos humanos.

¿Cual es el programa de bienestar con el que cuenta su entidad y como se aplica?

La entidad cuenta con un plan de incentivos individual y de grupos de trabajo. ¿En que consiste?

¿La organización cuenta con el plan anual de capacitación, todos los funcionarios tiene acceso a el y cada cuanto se realizan las capacitaciones?

La entidad realice evaluaciones de gestión a los servidores y demás que afecten el producto y/o prestación del servicio. ¿Como y Cada cuanto lo hace?

¿Es adecuado el chequeo de los candidatos a ocupar plazas, particularmente en relación con las acciones o actividades principales consideradas como inaceptables por la entidad?

Direccionamiento Estratégico**d) Estructura organizacional**

¿Es apropiada la estructura organizacional de su entidad y su habilidad para proporcionar el flujo de información necesario, para administrar sus actividades?

¿Es adecuada la definición de las responsabilidades claves de los directores y hay comprensión de esas responsabilidades?

¿Es adecuado el conocimiento y la experiencia de los directores, de acuerdo con sus responsabilidades?

e) Planes y Programas

¿El establecimiento de Planes y Programas permitan el cumplimiento de los objetivos institucionales?

¿Los planes son objeto de constante revisión y ajuste de acuerdo a las necesidades del entorno y los Grupos de Interés con que interactúa la Entidad?

¿Los planes y programas contemplan las acciones, cronogramas, responsables y metas?

f) Modelo de Operación

¿Es adecuada la asignación de responsabilidad y la delegación de autoridad, para cumplir con las metas y objetivos de su entidad, las funciones de operación y los requerimientos reguladores?
¿Por qué?

¿Son convenientes los procedimientos, relacionados con el control? ¿Por qué?

¿La entidad aplica el modelo de operación por procesos al desarrollo de la gestión institucional?
¿Como se evidencia?

¿Se evalúan los logros de los objetivos de los procesos con base en los indicadores previamente definidos?

Administración de Riesgos

g) Contexto Estratégico

h) ¿Los objetivos generales, expresan declaraciones y orientaciones suficientes sobre lo que la entidad desea alcanzar?

¿Es efectiva la comunicación de los objetivos generales de la entidad, en todos los niveles? ¿Por qué?

¿Hay relación y consistencia de las estrategias, con los objetivos generales de la entidad? ¿Por qué?

¿Son consistentes los planes y presupuestos de la entidad, con los objetivos globales de la entidad, planes estratégicos y condiciones actuales? ¿Por qué?

¿Están identificados los objetivos importantes (factores claves de éxito), para la consecución de los objetivos generales de la entidad?

¿Están comprometidos todos los niveles de la dirección, en la definición de los objetivos y en su divulgación en la cual ellos están responsabilizados con su cumplimiento?

i) Riesgos.

¿Son convenientes los mecanismos para identificar los riesgos provenientes de fuentes externas e internas?

¿Están identificados los riesgos significativos para cada objetivo importante a nivel de área?
¿Explique?

¿Se chequea el cumplimiento del Plan de Prevención del centro por la Dirección y se adoptan medidas ante incumplimientos?

SUBSISTEMA DE CONTROL DE GESTION**Actividades de control**

¿Existen mecanismos para anticipar, identificar y reaccionar a los eventos o actividades que afectan los objetivos generales y particulares de la entidad? ¿Cuáles?

¿Existen mecanismos para identificar y reaccionar a los cambios, que puedan surgir y afectar el cumplimiento de la misión? ¿Cuáles?

¿Existen los procedimientos de control necesarios, por subsistemas, operaciones y procesos claves para la entidad? ¿Cuáles?

¿Se utilizan apropiadamente las actividades de control identificadas? ¿Cuáles y como?

j. Información y comunicación

¿Son adecuados los mecanismos establecidos para la obtención de información externa e interna y el suministro a la dirección de los informes necesarios, sobre el desempeño de la entidad en relación con los objetivos establecidos? ¿Cómo es este proceso?

¿Se proporciona la información correcta al personal que la requiere, con el detalle suficiente y de manera oportuna, que les permita cumplir de forma eficiente y efectiva sus responsabilidades? ¿Cómo lo hacen?

¿Se revisan los sistemas de información, sobre la base del plan estratégico para sistemas de información enlazado con la estrategia general de la entidad, y de acuerdo con sus objetivos generales y con los objetivos de nivel de actividad?

¿Apoya la administración el desarrollo de los sistemas de información necesarios, lo cual es demostrado por la asignación de los recursos apropiados, materiales, humanos y financieros?

¿Es efectiva la comunicación a los trabajadores de sus deberes y responsabilidades respecto a su trabajo?

¿Están establecidos canales de comunicación, que faciliten el informe de acciones deshonestas o inapropiadas en el área de trabajo? ¿Cuales?

¿Hay receptividad por parte de la administración en las sugerencias de los trabajadores,

90 Evaluación del impacto del modelo estándar de control interno (MECI) como herramienta de gestión para algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira

referentes a las maneras de aumentar la calidad de los servicios prestados u otros mejoramientos similares?

¿Son oportunas y apropiadas las acciones de parte de los funcionarios y especialistas, derivadas de las comunicaciones recibidas de clientes, proveedores u otras partes externas?

SUBSISTEMA DE CONTROL DE EVALUACIÓN

Autoevaluación y Evaluación independiente

¿Son adecuados los procedimientos de control interno que permitan que el personal al desempeñar sus funciones, obtenga evidencias sobre el funcionamiento del sistema de control interno? ¿Por qué?

¿Es adecuado el plazo en el que las comunicaciones recibidas de usuarios externos, corroboran la información generada internamente o revelan problemas?

¿Se efectúan comparaciones periódicas de las cantidades registradas por el sistema de información contable con los conteos físicos programados?

¿Se implementan las recomendaciones de los auditores internos y externos, como medio para fortalecer los controles internos?

¿Se evalúa periódicamente al personal, para establecer si entiende y cumple con el código de conducta de la entidad y desempeña regularmente actividades críticas de control?

¿Son efectivas las actividades de auditoría interna?

¿Se tienen en cuenta y se analizan los resultados obtenidos por auditorías externas?

¿Es adecuado el nivel de documentación que permita delimitar el grado de responsabilidad con las operaciones (quién aprueba, autoriza, ejecuta, revisa y registra)?

¿Están creados los mecanismos para la obtención de información de las deficiencias identificadas de control interno?

¿Son reportadas al personal que corresponde las deficiencias de los informes?

¿Son adecuadas las acciones llevadas a cabo de acuerdo con las incidencias informadas respecto al control interno?

¿Como fomenta le entidad la cultura del autocontrol?

¿La entidad realice seguimiento continuo a sus planes de mejoramiento utilizando la información como medio de retroalimentación? ¿Cómo es este proceso?

¿La alta dirección revise continuamente los resultados de los planes de mejora con el fin de optimizar el desarrollo global de los procesos?

Bibliografía

- Manual de Implementación del MECI – USUAID – DAFP, marzo de 2006.
- Manual de Implementación del MECI – USUAID – DAFP, marzo de 2007.
- Guía de armonización modelo estándar de control interno MECI 1000:2005 - sistema de gestión de calidad NTCGP 1000:2004. Entidades públicas. 2007.
- Guía para la Implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI con enfoque Sistémico 2007.
- Fundamentación del Modelo Estándar de Control Interno, MECI 1000:2005. Estudios Gerenciales, JULIO 2007.
- Perfeccionamiento de la Actividad Económica. Modelo de Gestión Económico-Financiera del Ministerio de Educación Superior. La Habana: Ed. Félix Várela. 2001.-139p.
- NTCGP 1000:2004, Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública - Gestión de la calidad en el sector público.
- Departamento Administrativo De La Función Pública Y Comité Interinstitucional Del Control Interno. Guía Básica De Las Oficinas De Control Interno, Disponible en <http://www.dafp.gov.co>
- Departamento de la Función Pública (2006), Manual de implementación, Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005, Bogotá Colombia.

- Segunda Convención Nacional de Auditores Internos. Auspiciada por el Instituto de Auditores Internos de la República de Argentina, Buenos Aires, 1975.
- Definiciones del Control Interno, sus Componentes y sus Normas, Resolución 297/2003 del Ministerio de Finanzas y Precios.
- USAID: Agencia De Los Estados Unidos Para El Desarrollo Internacional. USAID /CASALS & ASOCIADOS Convenio para el "Fortalecimiento Técnico y Operativo de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Del 1º de mayo al 30 de septiembre de 2003.
- Programa de Eficiencia y Rendición Cuentas para Colombia, Modelo de Gestión Ética para las Entidades del Estado 2005.
- Constitución Política De Colombia, Vigésimaséptima Edición.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, en el "Examen del Control Interno", Boletín 5 de la Comisión de Procedimientos de Auditoría, México 2003
- HERNÁNDEZ, Celis (2003) Control eficaz de las Empresas de servicios Múltiples. Lima.
- J.A. Cashin, P.D. Neuwrith y J.F. Ley. Manual de auditoría. Barcelona. I.G. Credograf SA. 1984
- MANTILLA, Samuel: Traductor: Control Interno Informe COSO. Bucaramanga, Colombia, Octubre 2003, Tercera Edición.
- FOWLER, Newton (1986) Tratado de auditoría, Ed. Contabilidad Moderna, Buenos Aires. Capítulo 10 J. W. Cook y J. M. Winkle, Auditoría, McGRAW – Hill, 1992.
-
- ROBBINS, Stephen y DE CENZO, David (1996) Fundamentos de administración,

concepto y aplicaciones. México, p. 654.

- ROSERO, Ana (2010). El control administrativo. <http://www.monografias.com>
- Torres, A (2009), Modelo Estándar De Control Interno MECI. Manizales
- ROBBINS, Stephen y DE CENZO, (1996) Fundamentos de administración, concepto y aplicaciones. México.
- TERRY, George y FLANKLIN, (1999) Principios de administración. Editorial Continental. México.
-
- MELINKOFF, Ramón (1990). Los procesos administrativos. Editorial Panapo. Caracas.
- ROBBINS, Stephen y COULTER, Mary. Administración. Quinta edición. México, 1996.
- DA SILVA, (2002) Teorías de la Administración. México: Thompson p.352
- TALCOTT, Parsons (1951) El Sistema Social, Cambridge. Mass.
- DORTA, José (2005) Teorías organizativas y los Sistemas de Control Interno, Revista Internacional Legis de contabilidad y Auditoria.
- LÓPEZ, Francisco (2004) Administración, Organización y Empresa un intento de acotación Semántica. Revista Universidad EAFIT Vol. 41 2005 p.9-18.
- VERGARA, Gonzalo (2009), ¿Qué es un Sistema de Gestión? Artículos De Gestión, Management, Marzo 31 2009
- VARGAS, J (2007) La culturocracia organizacional en México, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/ 301.

- RODRIGUEZ, Fernández (1993) La Cultura En Las Organizaciones Pública y Privadas. Universidad de Oviedo España.
- García, (2007) la cultura humana y su interpretación desde la perspectiva de la cultura organizacional. Revista pensamiento & gestión, 22. Universidad del Norte.
- GÁMEZ, Rosalinda (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net
- MÉNDEZ, Carlos (2005) Gestión en salud: dos estudios de caso sobre cultura organizacional en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.
- BAQUEIRO, Alberto (2006) Estructura ética y cultura organizacional: ¿formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso.
- CODINA, Alexis el “modelo” o teoría del cambio. Recuperado 13/04/2005 en. <http://www.degerencia>.
- Granda, R (2009) Manual de Control Interno, Sectores Públicos, Privados y Solidarios (3 edición). Grupo Editorial Nueva Legislación Ltda.
- MONTILLA, Omar (2007). “Análisis de la fundamentación del Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005. Estudios Gerenciales” Vol. 23 No. 104 julio-septiembre. Universidad ICESI. ISSN 0123-5923. Cali-Colombia.
- MARTÍNEZ, Ricardo (2001). “MECI: nuevo modelo para el diseño de indicadores y control de gestión en las entidades públicas”, trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Control Interno en las entidades del Estado. Colombia.
- Material de EAFIT (2008). Diplomado Orientación Práctica para el Diseño y la Implementación del Sistema de Control Interno (MECI).
- DOMINGO, Celis (2007). Tesis: “Deficiencias de control interno en el proceso de ejecución presupuestal”, Lima.

- LONDOÑO, H (2007). “Normas generales de control interno. Dirección”. Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales. Colombia. IMPRO. 44p.
- .HERNÁNDEZ, Maritza (2001). “Acerca de la definición de control de gestión”, [en línea] 5 campus.com, Control de Gestión, en www.5campus.com/leccion/cgdef.
- FONSECA J (2001). “El proceso de control en las Instituciones públicas; Antología del Curso control de Gestión”; San José, Costa Rica;
- NEWMAN, H (1968). Programación, Organización y Control. / William H. Newman. Bilbao: Ed. DEUSTO. - 607p.
- SCHEIN, Edgar (1988). Cultura organizacional y liderazgo. Barcelona: Plaza y Janés.
- ABAD, Darío (1997): Control de gestión, Colombia, Interconed Editores.

Consulta de páginas web:

- es.wikipedia.org/wiki/Sistema - 33k
- [es.wikipedia.org/wiki/Buena fe](http://es.wikipedia.org/wiki/Buena_fe) - 20k
- es.wikipedia.org/wiki/Información - 38k
- www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf -
- www.lexbase.biz/lexbase/normas/leyes/1993/L0087de1993.htm - 72k
- www.alcaldiadeibague.gov.co/index.php?idcategoria=1623 - 13k –
- www.lalibreriadelaui.com/catalog/product_info.php/products_id/1242
- www.infoservi.com/infoservi/pdf/El_Control_De_Gestion.pdf

- http://www.degerencia.com/articulo/el_modelo_o_teoría_del_cambio
- www.tunja.gov.co oficina asesora de control interno de gestión 2003 de la alcaldía de Tunja.
- www.definición.de Diccionario de la Real Academia de la Lengua
- www.mitecnologico.com
- Administración. www.apuntesyama.galeon.com